Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison

Abigail B. Bakan
Audrey Kobayashi
Queen's University

Status of Women Canada
Condition feminine Canada

Canada

100-06214/

Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison

Abigail B. Bakan

and

Audrey Kobayashi

Queen's University

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

March 2000

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards. The research must also make a unique, value-added contribution to current policy debates, and be useful to policy makers, researchers, women's organizations, communities and others interested in the policy process. Each paper is anonymously reviewed by specialists in the field and comments are solicited on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the analysis and recommendations are supported by the methodology used and the data collected;
- the original contribution that the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contributed to this peer review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Bakan, Abigail B. (Abigail Bess), 1954-

Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison

Issued also in French under title: Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale

Includes bibliographical references.
Issued also in electronic format through the Internet computer network.
ISBN 0-662-28160-8
Cat. no. SW21-46/1999E

1. Minority women — Employment — Government policy — Canada.
2. Discrimination in employment — Government policy — Canada.
I. Kobayashi, Audrey, 1951-
II. Canada. Status of Women Canada.
III. Title.

HD6057.5C3B26 331.6'21'0971 C99-980470-7

Project Manager: Julie Dompierre, Status of Women Canada
Publishing Coordinator: Mary Trafford, Status of Women Canada
Editing: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada 350 Albert Street, 5th Floor
Ottawa, Ontario K1A 1C3
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site at:
http://www.swc-cfc.gc.ca/

TABLE OF CONTENTS

PREFACE iii

ACKNOWLEDGMENTS iv

ABOUT THE AUTHORS v

EXECUTIVE SUMMARY vi

1 INTRODUCTION: EMPLOYMENT EQUITY, SYSTEMIC OPPRESSION, DIVERSITY 1

2 METHODOLOGY: EMPLOYMENT EQUITY REALITY CHECK 4
A Note on Terminology 6

3 EMPLOYMENT EQUITY: OVERVIEW OF PROVINCIAL POLICY IN CANADA 8
Employment Equity Policy and Legislation: To Be or Not to Be? 9
Employment Equity and Pay Equity 10
Training and Accountability 11
Does Employment Equity Policy Matter? 11

4 THE FEDERAL CONTEXT 13
The Abella Report 13
Federal Legislation 15
Just the Numbers 15
Addressing Systemic Barriers 18
Special Measures: Do They Work? 19
The New *Employment Equity Act* (1995) 20
The Employment Equity Positive Measures Program 22
What's Next? 22

5 A CASE IN POINT: THE RISE AND FALL OF EMPLOYMENT EQUITY LEGISLATION IN ONTARIO 24
Ontario's Employment Equity Legislation 25
The Repeal of Employment Equity: What's Old Is New Again? 28
The Charter Challenge: Employment Equity and the Constitution 32
Conclusion 34

6 THE EMPLOYMENT EQUITY DEBATE: BEST AND WORST CASES 35

7 THE ACTUAL AND THE COUNTERFACTUAL 43

Measured Opinions 44
The Backlash Effect 44
The Carrot and the Stick 45
The Invisible Visible Minorities 46
The Culture Club 46
Employment Equity as a Numbers Game 47
The Equity Conversation 47

8 IMPLEMENTING EMPLOYMENT EQUITY: LABOUR AND COMMUNITY ISSUES 49
The Employment Equity Context 49
Employment Equity and Labour Unions 53

9 CHARTING NEW COURSES: THE POLICY AGENDA 57
Provincial Variation in Employment Equity Policy and Practice 57
Building Commitment 58
Reporting 59
Making Employment Equity Work 60
Measuring Employment Equity Results 61
The Employment Equity Portfolio: Whose Responsibility? 61
Training, Training, Training 62
Anticipating and Countering Backlash 63
Employment Equity Policy and Visible Minority Women 63

10 FUTURE DIRECTIONS: WHAT NEXT FOR EFFECTIVE EMPLOYMENT EQUITY IMPLEMENTATION? 65

APPENDICES
I: Tables and Figures 67
II: Summaries of Provincial Employment Equity Structures 74
III: Questionnaire Survey 84

BIBLIOGRAPHY 88

ENDNOTES 94

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues in order to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in April 1997 on *the integration of diversity into policy research, development and analysis*. While it is recognized that women as a group share some common issues and policy concerns, women living in Canada are not a homogeneous group. Aboriginal women, women with disabilities, visible minority women and women of colour, linguistic minority women, immigrant women, lesbians, young women, poor women, older women and other groups of women experience specific barriers to equality. Through this call for proposals, researchers were asked to consider these differences in experiences and situations when identifying policy gaps, new questions, trends and emerging issues, as well as alternatives to existing policies or new policy options.

Status of Women Canada funded six research projects on this issue. They examine the integration of diversity as it pertains to issues of globalization, immigration, health and employment equity policies, as well as intersections between gender, culture, education and work. A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGMENTS

This project was completed with the generous support of the office of Status of Women Canada. We especially thank project officers Sarah Belanger and Julie Dompierre, and the entire office staff. We would like to acknowledge the expert research assistance of Shanti Fernando, Michelle Robidoux, Nalini Naidoo, Jennifer Cunningham, Cynthia Tan and Clara Ho. Terrie Easter Sheen and Tina Burke provided wonderful administrative support and kept the project running on schedule, and Sean Brygidyr was very helpful in setting up interviews in Manitoba. The study could never have been completed without the helpful insights and assistance of our respondents in federal and provincial public service offices. These dedicated employment equity practitioners not only contributed the major substance of this report, but gave hours of their time to conversations that were both edifying and enjoyable. To all these people, and to Paul and Mark who were patient and supportive, our heartfelt thanks and appreciation.

ABOUT THE AUTHORS

Abigail B. Bakan is Professor of Political Studies and Women's Studies at Queen's University, where she has been teaching as a Queen's National Scholar since 1985. She is the co-editor of *Not One of the Family: Foreign Domestic Workers in Canada* (University of Toronto Press, 1997), co-editor of *Imperial Power and Regional Trade: The Caribbean Basin Initiative* (Wilfrid Laurier University Press, 1993) and author of *Ideology and Class Conflict in Jamaica: The Politics of Rebellion* (McGill-Queen's University Press, 1990). She has also published numerous articles on immigrant women in Canada in journals, including *Feminist Review*, *Signs*, *Asian and Pacific Migration Journal* and *Science and Society*.

Audrey Kobayashi is Professor of Geography and Women's Studies at Queen's University, where she has worked since 1994. Previously published works include two edited books, *Women, Work and Place* (McGill-Queen's University Press, 1995) and *Re-making Human Geography* (Unwin Hyman, 1989). She has published widely in the areas of anti-racism and gender, human rights, socio-legal theory, immigration and on Japanese Canadians. She is a former member of the Advisory Committee to the President of the Treasury Board on Employment Equity and is a member of the Treasury Board Task Force on Visible Minorities in the Federal Public Service. She works as an employment equity consultant, giving frequent talks and workshops. She is actively involved in a number of community organizations that focus on anti-racism.

The authors are engaged in ongoing research on employment equity, through a study funded by the Canadian Race Relations Foundation on the relationship between the public service and community groups.

Both authors are equally responsible for the work presented here, and take equal responsibility for any errors or omissions. Their names are presented alphabetically.

EXECUTIVE SUMMARY

This research report presents findings from research comparing employment equity policies in Canada's 10 provinces and the federal government. We approach the issue of employment equity from the standpoint of challenging systemic oppression. We have sought to describe, explain and suggest ways to rectify a perceived impasse in the effective implementation of employment equity policy regarding the implications it holds for the advancement of visible minority women within the provincial government sector. We premised our study on a recognizable gap between legislative policy designed to promote greater workplace diversity for groups that have experienced systemic oppression within Canada, and the effective implementation of such policies in the workplace.

This study combined two elements in its methodological approach. The first was based on policy analysis, the second on a series of qualitative interviews with equity policy stakeholders in, or dependent on, provincial governments. We developed such a methodology to provide an overview of the state of employment equity policy as it is currently formulated in the provincial governments of Canada and at the same time, to assess these policy packages in terms of implementation.

This policy study includes a province-by-province general review of the state of employment equity policy across Canada. In Canada's provinces today, the climate of debate on employment equity stands along a spectrum, from extreme commitment to extreme opposition to the principles on which such policy is based. Within each provincial context, further debates concern implementation, accountability, interpretations of past policy outcomes and plans regarding future directions. These are not simply differences in degrees of effectiveness, but a significant expression of the variation in political culture from one province to another.

We conducted a series of interviews of employment equity officers and senior civil servants responsible for employment equity. These interviews revealed a wide range of knowledge of employment equity and a range of commitment, strongly related to the political climate in each province. One of the more disturbing findings is that these respondents have a relatively low level of understanding of the actual circumstances facing visible minority women.

Our findings suggest that the employment equity impasse possesses two extremely difficult aspects.

First, discourse in equity contains conceptual and ideological barriers to identifying, understanding and normalizing employment equity objectives. These barriers are deeply embedded in historic oppressions that affect society in general, but are expressed in subtle ways, even among those most dedicated to overcoming barriers and implementing equity.

Second, contradictions among the objectives of different players within Canada's public services create frustrations, fears and bottlenecks that need to be addressed by political rather than (in any simple sense of the word) policy initiatives. Differences at the provincial level

express regional identities, and indicate a need to develop employment equity strategies for particular populations and circumstances. It is important to develop policy and practices that are context specific, but also to recognize that variation occurs due to unevenness in training, implementation and experience.

On this basis, the report makes 22 recommendations.

1. Recognize what works, given a specific geopolitical context.

2. Employment equity policies should be suited to local demographic characteristics.

3. Develop mechanisms to share and compare employment equity strategies among provinces.

4. Conduct comparative research to analyze which province-specific practices are most effective.

5. Foster exchange of information so commitment is built on common goals and understanding.

6. Develop effective means of communicating employment equity programs and policies to all stakeholders.

7. Policies need to set clear guidelines and targets that cannot easily be ignored, and preferably, are enshrined in legislation.

8. Targets should increase progressively rather than remaining static.

9. Positive reinforcement should be built into the system.

10. Detailed annual reports on employment equity achievements should be mandatory.

11. Create effective educational materials to provide employment equity information.

12. Involve all parties in consultation and collaboration on employment equity programs.

13. Use designated staffing to increase representation in those areas where the most serious lack of representation occurs.

14. Develop strong and effective mechanisms for monitoring employment results and for achieving compliance.

15. Employment equity data should be broken down by gender across the other three designated groups.

16. Provincial officials should work together to standardize statistical measures and reporting.

17. Make equity everyone's responsibility, but specify a clear mandate for the administration of equity.

18. There should be at least one individual in each department whose sole mandate is employment equity administration.

19. Specify clear rewards for those who do, and penalties for those who do not, meet their employment equity targets and responsibilities.

20. Develop national collaboration on employment equity training standards.

21. Training programs need to be tied to the socio-political context.

22. Employment equity training programs need to reach all the work force, at all levels.

23. Employment equity training should cover all aspects of workplace relations, and should be built into all training programs.

24. Provide effective information to counter the backlash effect.

25. Develop specific training programs and workshops to deal with the backlash phenomenon.

26. Develop anti-racism training and policy programs at every level of the public service.

27. Work with local communities, both to develop the specific attributes of employment equity policies and to ensure unimpeded access of the particularly disadvantaged groups into the public service.

28. Develop programs designed to increase the skills and potential of visible minority women.

1. INTRODUCTION: EMPLOYMENT EQUITY, SYSTEMIC OPPRESSION, DIVERSITY

This report presents findings from research comparing employment equity policies in Canada's 10 provinces and the federal government. We approach the issue of employment equity from the standpoint of challenging systemic oppression, which is understood to be structured historically and manifest in a variety of societal structures and ideological constructs, creating patterns of denial of access to equality to designated groups in Canadian society.

More specifically, we have sought to describe, explain and suggest ways to rectify a perceived impasse in effective implementation of employment equity policy regarding the implications it holds for the advancement of visible minority women within the provincial governmental sector. We premised our study on a recognizable gap between legislative policy designed to promote greater workplace diversity for groups that have suffered systemic oppression within Canada, and effective implementation of such policies at the workplace level.

Employment equity policy is based on the principle that to obtain equal access to employment, and equal access to advancement within the workplace, proactive, positive measures must be enacted to redress systemic oppression. In this premise, we rely largely on the research and recommendations originally developed in the Report of the Royal Commission on Equality in Employment. In *Equality in Employment: A Royal Commission Report*, published in 1984, Commissioner Rosalie Abella suggested that "[e]mployment equity is a strategy designed to obliterate the present and residual effects of discrimination and to open equitably the competition for employment opportunities to those arbitrarily excluded" (Abella 1984: v.1: 214). Sixteen years later, it is reasonable to assert that such effects of discrimination continue to be both present and residual, and are still in dire need of obliteration. Our findings based on research at the provincial government level indicate that there is very uneven understanding of the extent of discrimination within society at large. Consequently, in more than a few provinces there is minimal understanding of the proactive policy options that are both available and necessary to achieve employment equity. Further, over the years, policy options have been actively pursued in some provinces and, in turn, actively rejected. The context of debate and challenge regarding employment equity in each province reflects a spectrum of perspectives, ranging from a highly informed and committed base of support for employment equity principles, policy and legislation to, at the other extreme, a backlash opposed to employment equity on the grounds that it is a violation of individual rights and freedoms unfairly favouring "special interests."

While there are means of measuring policy outcomes, presented below as provincial reviews or case studies, we have concluded that policy issues cannot be considered in a vacuum. Instead, we have attempted to consider such policy issues in the wider context of public debate and discussion regarding the principles of employment equity in general. Our research has certainly supported our original premise regarding the gap between policy and implementation; however, at the same time, we have been compelled to take a wider view of

the context of the employment equity debate than originally anticipated. Our original research design stated:

> We suggest that the relative failure to achieve equity in employment for those [visible minority] women stems largely from a need to understand more fully the interplay of various forms of historic oppression. In the absence of such an understanding, the prevalence of generalities at the policy level regarding what are in fact far from generalized experiences among women of colour, tend to blur diversity in experience and to subordinate particular equity concerns. As a result, equity policies themselves are often implemented in ways that are ineffective or insensitive to the goal.

Our research has more than confirmed this suggestion. We have discovered not only that the gap between employment equity policy and implementation is great, but that there is extensive and multi-layered variation among the provinces in this regard. Such variation occurs both in the formulation of employment equity policy, or in its absence, and in the governmental orientation concerning the policy options available and how they should be implemented. There is also a notable expression of what we refer to as systemic frustration among the supporters of employment equity. Though specific concerns vary widely, in no province could we identify a sense of confidence that employment equity policy was appropriately and securely implemented.

The variation among the provinces regarding employment equity policy in general, and in how it relates specifically to visible minority women, occurs along a spectrum of issues and responses that is wider, and different, than previously understood. The notable frustration in employment equity policy implementation has certainly been addressed in the literature. There has been considerable attention by researchers regarding the effectiveness of employment equity policies. Leck and Saunders (1992b) for example find that the inequality gap is closing very slowly. Among the four target groups (women, Aboriginal peoples, persons with disabilities and persons in a visible minority), women generally have seen greater and faster progress in obtaining equitable conditions of employment and promotion than those in other categories. Although available literature is far more sparse and far less definitive regarding diversity as it pertains to those in multiple target groups, work to date suggests the importance of legitimizing values, such as cultural diversity, and of widening the network of human rights provision (Agocs and Burr 1996; McDermott 1994). In Canada, variation among the provinces regarding employment equity policy and diversity is a topic which, to our knowledge, has not been examined in the literature to date.

The parameters of the employment equity debate across the provinces made it more difficult to focus on the particular experiences of visible minority women at the policy level than we had anticipated. For most provinces, the level of discussion regarding employment equity is very broad, along the lines of "for" or "against." Issues of implementation and delivery tend to follow only after years of application that is, in itself, the exception rather than the rule and continues to be highly contentious even when legislation is enacted.

Moreover, the more convinced we became that the wider context of systemic oppression was crucial in understanding policy outcomes in any given province, the more difficult it became to draw decisive conclusions that applied to all contexts. The limited scope and resources of this study necessarily compelled us to approach this investigation as a pilot study only. We hope to indicate the extent to which further and more in-depth research on employment equity policy development and implementation is needed. It should be stressed, however, that this study is a policy analysis only. We have not attempted to conduct workplace assessments, nor have we examined public opinion regarding employment equity. Further, while our study is theoretically informed by a set of premises committed to the enactment of employment equity principles, this study is largely descriptive rather than theoretical.

Our original aim was to undertake an interprovincial comparative study of employment equity as it related to visible minority women, based on field work that included interviews and analysis of comparative policy data in the 10 Canadian provinces. We recognize that provincial policy takes place in relation to the wider federal context, where the federal *Employment Equity Act* provides a legislative framework. While we have addressed this interconnection in our policy analysis generally, field work focussed more directly on the provincial level.

In the following report, we consider what we described in our research design as the "relative failure to achieve equity in employment for visible minority women" by way of a 10-province policy review. We approach the issue in a multi-dimensional manner reflecting, we believe, the multi-dimensional scope of the policy context. We now address the issue of methodology.

2. METHODOLOGY: EMPLOYMENT EQUITY REALITY CHECK

This study combined two elements in its methodological approach. The first was based on policy analysis, the second on a series of qualitative interviews with equity policy stakeholders in, or dependent on, provincial governments. Such a methodology was developed to provide an overview of the state of employment equity policy as it is currently formulated in the provincial governments of Canada and, at the same time, to assess these policy packages in terms of implementation. The approach is therefore wide, but not deep. It offers a sort of employment equity policy "reality check," from which future research questions and remedies may be devised. We were able to acquire a glimpse of each of the province's employment equity profiles as the research proceeded. These profiles are presented in Appendix II. We are aware, however, that this approach opens up as many new questions as it answers.

Our aim is to present a snapshot of employment equity issues in each province, while attempting to avoid the suggestion that the pictures presented are static. Instead, we have attempted to contour the parameters of debate, interprovincially and within the various provinces, to the extent that the limitations of the research agenda allowed. Our hope is that this material will suggest, in broad outline, the elements of an alternative and more effective policy agenda for the future. While such a perspective does not lend itself readily to a single proscriptive alternative formula, it does, we believe, point to the road ahead for the advancement of the principles of employment equity and effective implementation.

A note on the collection of data is in order. The general overview of policy structure and infrastructure regarding employment equity policy in the 10 provinces is presented in Appendix II. This information was based on the compilation of available provincial data through bibliographic research, from material obtained through networking resulting from the on-site interviews with provincial stakeholders and from information obtained directly through the interviews. Given that there is tremendous variation in the structure of employment equity policy among the provincial governments, obtaining comparable sources and comparable data has not been an easy task. We have been able to integrate this variation into our analysis, however, recognizing that the data obtained are in themselves a reflection of governmental priorities, practices and socio-political traditions. In other words, this information is at least, in part, a reflection of what any given provincial government seeks to achieve within its mandate.

Regarding the impact of employment equity policies on those members of designated groups in more than one category, with a focus on visible minority women, the paucity of verifiable data is stark. This is not only an issue of providing criteria for advancement. Self-identification is also very volatile politically, because many people are still uncomfortable with the self-identification process and because those opposed to employment equity view self-identification as a bid for "special status." In Alberta and Ontario, for example, employment equity data are not collected, apparently as a matter of policy. The most significant data collection issue continues to be the failure of virtually all jurisdictions to provide gender breakdowns for the three designated groups other than

women, and this is a particular drawback for our study. Finally, a series of political and ethical questions arises in reference to how such information could be used by opponents of employment equity.

Obtaining qualitative data based on a limited number of interviews with key employment equity policy stakeholders was crucial to this study. The experience of implementing policy, including addressing the barriers to effective implementation, cannot be gleaned from published statistics and policy papers alone. At the same time, we are aware that the parameters of this study do not allow for a large, quantitative survey, from which statistical norms or averages could be drawn. We therefore selected four to six key persons in each province, roughly comparable in general levels of responsibility, with whom we conducted face-to-face, one-hour on-site interviews. All the interviews were conducted directly by the principal investigators, with the exception of the interviews in Quebec, which were conducted in French, and one telephone interview which could not be arranged on-site.[1] In every province, we have succeeded in completing at least four interviews, usually including two to four policy implementers and at least one person from a non-governmental or labour organization involved in employment equity issues.

The interviews were entirely with public officials, and selection was based only on formal positions of assigned professional responsibilities. We attempted to arrange interviews in each province with at least one high-ranking civil servant whose policy portfolio includes employment equity. We were, by and large, successful in achieving this; exceptions occurred when an employment equity educator was seen by all governmental sources as more appropriate to interview. The manner in which provincial governments present themselves for public access regarding employment equity policy, like the issue of the types of data collected and made available, is in itself suggestive of governmental priorities.

We also attempted to interview those who are employment equity advocates, dependent on the policies of the provincial government, but who are not directly part of the government or directly accountable to it. In each province, we interviewed a representative of the major provincial government employees union and, in some provinces, we also interviewed individuals from departments not directly responsible for but with a strong interest in employment equity, such as departments responsible for the status of women, or human rights commissions.

All interviewees were asked the same series of questions, based on a questionnaire guideline specifically developed for this study (Appendix III). The questionnaire was subject to a review of the Ethics Committee on Human Subjects of the Institute for Women's Studies at Queen's University. The interviewees were fully informed of the nature of the study and assured that anonymity would be protected. Each interview was audio taped, with the permission of the interviewee, and the tapes were then transcribed in full for the purposes of this study only.

The questionnaire was designed to provide both a common set of questions to allow for comparative data analysis and sufficiently open-ended questions to allow the interviewees to adjust the information they wished to convey in a flexible manner. The questionnaire proved

to be extremely useful in accomplishing both these goals. The interviews explored the stakeholders' perceptions of employment equity, its efficacy in the workplace, barriers to achieving employment equity, suggestions for more effective implementation and concerns regarding employment equity policies in general.

A Note on Terminology

One issue that became obvious from this study was not only the variation among and within the provinces regarding employment equity policy, but also the language of the employment equity conversation itself. In most provinces, the term "employment equity" was understood in a manner similar to its application in federal legislation, informed by the use of the term in the Abella Report; however, in Quebec, New Brunswick and Nova Scotia, the term "affirmative action" was more readily understood. It is worth quoting the Abella Report in terms of these definitions:

> The achievement of equality in employment depends on a double-edged approach. The first concerns those pre-employment conditions that affect access to employment. The second concerns those conditions in the workplace that militate against equal participation in employment.
>
> Efforts to overcome barriers in employment are what have generally been called in North America affirmative action measures. These include making recruitment, hiring, promotion and earnings more equitable. They concentrate on making adjustments in the workplace to accommodate a more heterogeneous workforce.
>
> The Commission was told again and again that the phrase "affirmative action" was ambiguous and confusing.... The Commission notes this in order to propose that a new term, "employment equity", be adopted to describe programs of positive remedy for discrimination in the Canadian workplace. No great principle is sacrificed in exchanging phrases of disputed definition for new ones that may be more accurate and less destructive to reasonable debate.... Ultimately, it matters little whether in Canada we call this process employment equity or affirmative action, so long as we understand that what we mean by both terms are employment practices designed to eliminate discriminatory barriers to provide in a meaningful way equitable opportunities for employment (Abella 1984: 6-7).

In the following study, we use the term "employment equity" as the reference point. In specific provincial contexts, the term "affirmative action" was used as an equivalent. Where specific distinctions in connotations appeared to arise, we make a point of noting them in the body of the report.

Another term that merits consideration is "diversity." In our research design, we understood diversity to mean increasing the presence of members of the designated groups covered within employment equity policy in particular (though this is not meant to be restrictive to the four

identified groups) through positive measures that redress systemic oppression. Particularly in the case of Ontario, in the aftermath of the repeal of employment equity legislation, the term "diversity" was used to imply a very different meaning: literally everyone, with no consideration for systemic processes of exclusion or positive measures to promote inclusion (see Chapter 5 on the Ontario example). We attempted to avoid confusion by specifically identifying the way in which the term "diversity" has been used by the Ontario government, as distinct from our understanding of the term. We also wish to recognize the extent to which the term has now been co-opted by those who oppose employment equity. In the current political context, therefore, use of the term uncritically may result in subverting the aims of employment equity programs, even for strong advocates.

The body of this report is divided into eight sections:

- a comparative analysis of employment equity policy administration in provincial governments;
- a brief overview of the history and context of employment equity policy in Canada, with an emphasis on the federal context;
- a specific consideration of the rise and fall of employment equity policy in Ontario as a case study;
- consideration of the employment equity policy debate in Canada, constructed on the basis of interview data and describing the "best case" and "worst case" perspectives;
- an assessment of research findings from the perspective of senior governmental administrators and public servants responsible for employment equity policy implementation;
- an assessment of research findings from the perspective of those involved with labour and community employment equity issues, indicating where there are frustrations and perceived bottlenecks in obtaining effective employment equity implementation;
- a set of recommendations for more effective employment equity policy, especially at the provincial level; and
- a concluding section, looking at policy implications and barriers to effective implementation of employment equity policy in Canada.

3. EMPLOYMENT EQUITY: OVERVIEW OF PROVINCIAL POLICY IN CANADA

This study includes a province-by-province general review of the state of employment equity policy across Canada.[2] Conducting such a comparison is a fascinating but tentative exercise. Variations are so great—in conceptualization, structure, political understanding and implementation—that even the development of a series of common criteria risks obscuring the nuances.

In general, it may be concluded that the climate of debate in the provinces in Canada today regarding employment equity stands along a spectrum from extreme commitment to extreme opposition to the principles on which such policy is based. Within each provincial context, further debates concern implementation, accountability, interpretations of past policy outcomes and plans regarding future directions. The spectrum of policy issues across the provinces is also only a small part of a much wider context, or series of contexts, that indicate ongoing and dynamic debates about employment equity policy in Canada.

Provincial employment equity policy variations present an uneven landscape, like the tips of a row of icebergs. Each province warrants far more detailed study than the current investigation allows. Each province represents a specific history of debate, involving not only governmental policy per se, but also how the various actors in society as a whole have struggled to overcome historic oppression. Employment equity is only one element of the wider issue of addressing systemic inequality. It therefore necessarily affects and is affected by such wider experiences. Because employment equity policy has been developed in Canada specifically in reference to four designated groups, the issues relevant to each of these groups have similarly become manifest in various ways.

To aid in this comparative overview, we prepared a series of provincial tables, included as an appendix to this study.[3] These tables are snapshots, freezing in time the manifestation of employment equity policy according to a number of issues that appear, on the surface, to be rather straightforward. This is a valuable but severely limited exercise; available resources have not allowed us to provide a more detailed analysis of each provincial context. Moreover, our interviews only pursued the applicability of employment equity policy in the provincial public service sector. Employment equity policy in the private sector, or the implementation of federal employment equity legislation as experienced at the provincial level, fell beyond the scope of this study. The limited nature of this overview should therefore be taken in such light.

We have also become aware of the extent to which the various provincial officers responsible for employment equity policy, or its absence, pay close attention to the policy debates in other provinces. At present, attention is largely focussed on Ontario where the polarization regarding public debate on employment equity appears to have been most extreme over recent years. Nonetheless, there is very limited communication among officials in different provinces, and virtually no attempt to develop comparative analysis or collaborative programs. In the remainder of this section, we attempt to identify some notable

elements in an interprovincial review of employment equity policy, with all the above caveats taken into account.

Employment Equity Policy and Legislation: To Be or Not to Be?

A distinction needs to be drawn between employment equity policy and employment equity legislation. The former indicates that general governmental priorities and directives favourable to the implementation of employment equity measures are encouraged, though the specific mechanisms for implementation and enforcement vary greatly. Moreover, employment equity policy may be limited to specific programs of the government, or applicable to certain sectors of the government. Policy packages may or may not be subject to detailed systems of reporting and accountability. Also, policy packages are not subject to a process of legislative review, debate and passage into law. Employment equity legislation, on the other hand, necessarily includes or has included a background of policy support, but stands as the law of the land with associated methods of enforcement and sanctions for violation. Seven provinces in Canada today (British Columbia, Manitoba, Saskatchewan, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island) have employment equity policy of some sort. Only one, British Columbia, has employment equity legislation. No province, except Quebec, extends its mandate beyond the public service.

The nature of such policies varies greatly. In British Columbia, the policy was introduced in 1991, and was followed by passage of the *Public Service Act Directive on Employment Equity* in 1994. All government ministries are required to develop and implement employment equity action plans and to present progress reports annually regarding implementation. Most important, the program is supported by a full-time senior-level appointment in the Public Service Commission and has been successfully integrated in a number of departments. There are active province-wide associations for each designated group, and additional support for women is provided through the Status of Women office. In 1999, the B.C. government created its Employment Opportunity Secretariat, whose director reports to a senior cabinet minister. The Secretariat is responsible for extending the Employment Equity Policy beyond the ministries to the entire public sector, including Crown corporations, agencies and services such as health care, education, social services, transportation and environmental protection. The new program also includes administration of a $150,000 fund to work with not-for-profit and non-government groups on projects to identify workplace barriers and increase public access to information on public sector employment and creation of a community advisory board to work with the Secretariat on projects to increase access for persons with disabilities, Aboriginal persons and members of visible minorities.

In Manitoba, the policy has been in place since 1983. Here, the emphasis is at the level of departmental equity co-ordinators and the provision of management training programs, specifically for women and Aboriginal employees. In Saskatchewan, while the policy is not accompanied by legislation, there is a suggestion for such legislation put forward by the Saskatchewan Human Rights Commission. The Human Rights Commission shares responsibility for employment equity policy implementation with the Public Service Commission. These commissions, unlike other provinces, have the mandate to create directives.

In Quebec, the employment equity policy is combined with a program of contract compliance, established in 1987. Any public or private sector employer with more than 100 employees and in receipt of provincial funds of $100,000 or more has an obligation to implement access to equality programs specified by the provincial government. This is roughly comparable to the Federal Contractors Program, although the lack of infrastructure to support the program ensures that it is not as effective as the federal program.

Nova Scotia has had employment equity policy in place since 1975. In 1997, the new Affirmative Action Program was put into place, in the form of an agreement signed by the Nova Scotia Department of Human Resources and the Nova Scotia Human Rights Commission. The agreement was developed in consultation with the Nova Scotia Government Employees Union. New Brunswick encourages employment equity principles in general, but policy is not associated with specific action plans. Alternatively, subsumed under the Department of Finance, the Labour Relations Services Branch and the Human Resources Division are available to assist departments in reaching employment equity objectives and addressing related equity issues. Prince Edward Island has employment equity policy, but implementation is largely under the auspices of the Human Rights Commission.

Those provinces with no policy or legislation fall into two categories. In Newfoundland, there has been very little discussion, generally limited to a discussion of gender equity. Employment equity has been actively debated, however, in Alberta, where such legislation has never been implemented, and Ontario, where it was implemented and later repealed. In a subsequent chapter, we attempt to look more closely at the Ontario experience, particularly in light of the attention it is attracting in the employment equity policy debate across Canada.

Employment Equity and Pay Equity

Employment equity addresses issues of workplace recruitment, retention and promotion among designated groups that experience systemic oppression in society. Pay equity, however, usually applies specifically to discrimination in earnings among workers already employed. Moreover, it usually addresses discrimination based on gender only. Because statistics on gender are the most commonly available among the designated groups, pay equity, or its absence, is generally more readily subject to statistical review and accountability than employment equity.

This study has specifically focussed on employment equity policy, and has not attempted to address pay equity policies or debates. Among issues that would arise in the study associated with a general climate of equality in the workplace environment, however, pay equity is the most common. It is notable that in the provinces with an employment equity policy, six of the seven also have pay equity legislation. Only Saskatchewan has a policy of employment equity, but does not have legislation associated with the implementation of pay equity. Two provinces which do not have employment equity policy, Alberta and Newfoundland, also do not have pay equity policy. And one province, Ontario, does not have employment equity policy but does have pay equity legislation.

Training and Accountability

We were concerned about the extent to which employment equity issues were recognized as associated with a set of workplace skills. We were interested in determining whether the active intervention to prevent discrimination and to train employees and managers in methods to implement employment equity was actively pursued, rather than treated as accidental.

While most provinces have employment equity policy, few have a proactive strategy for training. In British Columbia, where policy is backed up by legislation, and Manitoba, where it is not, there are specific training programs. In both cases, they are voluntary. Though Nova Scotia does not have employment equity legislation, it is the only province that has a mandatory training program. All government personnel and employees from the level of assistant deputy minister down are required to attend a mandatory two-day training program as a routine part of their workplace training in the provincial government. The Diversity Management Unit of the Client Services Division, subsumed under the Department of Human Resources, is responsible for this training program. A full-time diversity/ employment equity consultant is in charge of training and other equity issues. Equity issues associated with racial minorities, people with disabilities, Aboriginal peoples and women are part of the training program. According to our research findings, no provinces other than British Columbia, Manitoba and Nova Scotia have comprehensive employment equity training programs in the public service.

Another focus of inquiry was the degree of success of such programs. Because there are both qualitative and quantitative issues associated with the redress of systemic discrimination, in many provinces it was impossible to assess such progress. One question we were able to address was whether there were mandatory reporting processes or audits in the provinces that had any policy regarding employment equity: mechanisms are in place in only two provinces. These are British Columbia, where the Equity and Diversity Branch of the Public Service Employee Relations Commission assists each ministry in developing regular reports, and Manitoba, where the Public Service Commission conducts audits of practices and requires annual reports although, in the latter case, performance reviews are not conducted.

Does Employment Equity Policy Matter?

Does employment equity legislation or policy applied in provincial public services increase access to employment opportunities for members of the designated groups, especially visible minority women? Our ability to answer this question is very limited. First, our study is based on a policy analysis, not on a workplace survey. The latter would be a vast undertaking, requiring many times the resources that were available to us. Second, we were only able to obtain data on basic numerical representation for four provinces—British Columbia, Saskatchewan, Manitoba and Nova Scotia—presented in Table 10. We are unable, therefore, to provide a comparison of these four provinces with the most advanced employment equity policies with the other six where policies are minimal or non-existent. We make a strong recommendation in Chapter 8 for further research.

If we compare these four provinces with the federal government (Table 10), the results are tentative but interesting. All five jurisdictions show very limited progress, except for general representation of women. British Columbia has made progress in improving the level of persons with disabilities. Manitoba and Saskatchewan show higher representation of Aboriginal persons than any other jurisdiction, and only Nova Scotia has achieved increased representation of persons in a visible minority relative to workplace availability as a result of a program directed specifically at Nova Scotians of African-Canadian background. Although further research is necessary, these figures indicate to us that positive results occur where efforts are specifically directed toward the designated groups. While progress may be slow, there is room for optimism that it is possible.

We believe, therefore, that employment equity does make a difference in affecting the employment profiles of the designated groups. We now turn to the federal context, viewed by many as a positive model for the development of provincial policies.

4. THE FEDERAL CONTEXT

At the federal level, Canada's employment equity policies and programs rank among the most advanced in the world. In contrast to those of most provinces, the federal program is well established, supported by a significant bureaucracy and entrenched in legislation that covers the federal public service, federally regulated employers, Crown corporations and firms that bid on federal contracts. There is extensive information and advice available from several federal departments on policies that are both comprehensive and integrated.

Understanding the federal public service is important, both because it is so comprehensive, and because it provides a standard against which to measure progress within the provincial public services. We have undertaken, therefore, a review of the history of employment equity federally, and a brief assessment of current initiatives. Federal policy has developed particularly rapidly since the revision of the *Employment Equity Act* (1995). The timing is particularly opportune given the significant changes now taking place in Ottawa.

At issue is whether, having invested so heavily in a comprehensive employment equity system, the federal public service will soon show positive results. Over the last decade, there has been very modest progress in achieving the aims of employment equity, especially in the case of members of a visible minority, whose representation is now less than 60 percent of their work force availability. Is this lack of progress because the programs are ineffective or insufficient, because they are limited given the more general social context or because there has been insufficient time in which to expect major changes to occur?

It is beyond the scope of this report to undertake an extensive analysis of the federal public service. Rather, this section provides a brief historical review and overview of the federal program, in order to provide some basis for comparison with the relatively undeveloped programs in most of the provinces.

The Abella Report

Issues surrounding employment equity became prominent in Canadian public policy discussions during the late 1970s and early 1980s, at the same time that affirmative action issues were established in the United States. Canada's official response was the Royal Commission on Equality in Employment, established in 1983 with Judge Rosalie Abella as Commissioner. Her report, *Equality in Employment (1984)* (hereinafter referred to as the Abella Report), represents, for most people in this field, the definitive statement on the principles and practice of employment equity. This report resulted from a major research initiative carried out in 1983. The Commissioner sent letters to nearly 3,000 individuals and organizations, and received 274 written submissions in response. She held 137 meetings attended by more than 1,000 people, including 92 meetings in 17 cities across Canada, as well as meetings with designated group members, government officials, union and business representatives, and employees and officials from 11 Crown corporations. Thirty-nine substantial research reports were commissioned, on topics including education, child care, racism and pay equity.

The Abella Report has influenced subsequent legislation and practice profoundly. It defines equality as "...at the very least, freedom from adverse discrimination" and sets the goal of equality as ensuring that "the vestiges of...arbitrary restrictive assumptions do not continue to play a role in our society" (Abella 1984: 1) based on discriminatory "practices or attitudes that have, whether by design or impact, the effect of limiting an individual's or a group's right to the opportunities generally available because of attributed rather than actual characteristics" (Abella 1984: 2). Employment inequity, therefore, is based on historical discrimination and occurs systemically throughout society, including in workplaces.

The principles for achieving employment equity outlined in the report have had a profound impact on employment equity legislation, policy and practice in nearly every Canadian jurisdiction, as well as in other parts of the world. These principles provide a kind of template for the entire field. They are summarized in the following points (adapted from the actual report).

- Inequity is a systemic condition that may or may not be based on intended discrimination.

- Equality involves sometimes treating people the same despite their differences, and sometimes accommodating their differences in order to overcome barriers. To ignore differences or to refuse to accommodate them is to deny equity. Equity cannot be based on the same treatment for all.

- Four designated groups—Native people, visible minorities, persons with disabilities and women—assume disproportionate disadvantage in Canadian society.

- For visible minorities in particular, equity begins by attacking racism.

- Achieving equity requires a doubled-edged approach of addressing pre-employment conditions that affect access to employment, and overcoming barriers in the workplace that prevent equal participation.

- Equity will not be achieved without enforcement, which must be based on government intervention. Political will is fundamental.

- Education and training are key aspects of employment equity.

Based on these principles, the Abella Report addresses issues of implementing employment equity policy and practice, including issues of hiring and promotion (representation), and implementation. The report focusses on three major aspects of implementation: education, child care and the removal of systemic barriers. The first two have received only implicit attention, and the third explicit attention in subsequent employment equity legislation and policy at the federal level.

Federal Legislation

From the mid-1980s, federal government initiatives were developed for three separate jurisdictions, the federal public service, federally regulated employees and federal contractors. The *Employment Equity Act* (1986) applied to approximately 350 federally regulated employers, including Crown corporations, with 100 or more employees. The provisions of the Act were administered by Human Resources Development Canada (and its predecessor, Employment and Immigration Canada) and required employers to submit an annual report and an employment equity plan.

The Federal Contractors Program was initiated at the same time to cover companies of 100 or more employees which bid for federal goods and services contracts of $200,000 or higher. Companies certified under the program are required to undertake programs to remove discriminatory barriers; increase participation through hiring, training and promotion; develop an employment equity plan; and keep records of employment equity implementation. Since implementation of the recent revisions to the Act, compliance reviews are undertaken by Human Resources Development Canada.

The federal public service was not originally covered under the *Employment Equity Act*. Nonetheless, administrative jurisdiction was lodged with the Treasury Board Secretariat. In 1986, the federal public service adopted an employment equity program mandated under the *Financial Administration Act* and specified in the *Public Service Employment Act*. This policy required departments and agencies to:

- establish an environment that supports the principles of employment equity;
- prepare and analyze statistical data on their work force to identify areas in which persons in the designated groups are underrepresented;
- analyze their employment systems to identify systemic barriers facing designated groups;
- consult with employees and encourage persons belonging to the designated groups to participate in implementing employment equity initiatives;
- develop three-year employment equity plans that include special measures to correct imbalances in the public service work force and contain quantitative and qualitative objectives, activities, schedules and monitoring mechanisms; and
- endeavour to meet numerical objectives for designated group representation and distribution, as defined by the Treasury Board target-setting strategy (Canada 1994: 6).

Just the Numbers

Numerically, progress toward achieving representation of designated groups at the federal level has been modest, but has occurred steadily over the last decade. In this section, we

present a simple account of that numerical representation, independent of other equity issues such as distribution, access or discrimination in the workplace. As documented in Table 2, each designated group has shown some improvement in terms of simple representation within the public service.

Women have closed the representation gap most quickly, at a rate of nearly one percent per year over the last decade. This has occurred during a period of major downsizing, so the actual number of women in the public service has declined by about 10 percent over the last five years. Proportional representation, however, has increased from 46.1 percent in 1993 to 50.5 percent in 1998. Numerically, women are now overrepresented, compared to their availability in the work force, by just under two percent. They also remain overrepresented in administrative support roles and at the bottom of the management scale, so achieving representation must be viewed as only the first step toward achieving equity.

Aboriginal peoples are also somewhat overrepresented in terms of their availability in the work force (2.7 percent representation against 1.7 percent availability in 1998), but those statistics need to be understood in light of several observations. First, the federal public service is a very important source of employment for Aboriginal peoples; many would argue that if more effective steps were taken to recruit, promote and retain Aboriginal employees, the level of representation could, and should, be much higher than work force availability. Second, like the other designated groups, Aboriginal peoples are not equitably distributed within the public service; they are overrepresented in administrative support and operational positions, and underrepresented in executive positions. They are concentrated in particular departments, especially Indian and Northern Affairs, and in particular jobs, especially those in health services (Canada 1998a: 52-59). Finally, they are overwhelmingly concentrated geographically within the Northwest Territories, where they make up 23.1 percent of the public service (Canada 1998a: 60).[4]

Persons with disabilities remain underrepresented in the federal public service as a whole, at 81 percent of their work force availability (Table 2). Men with disabilities have a somewhat higher representation than have women, but they too are also overrepresented in administrative support and operational positions.

Persons in a visible minority have achieved the lowest level of representation of all the designated groups, vis-à-vis their availability in the work force. In 1998, they represented 5.1 percent of the public service (Table 2), compared to 10.4 percent of the work force (Table 1) (PSAC 1998). This figure is explained only partially by the fact that because of immigration patterns, the proportion of visible minorities in Canadian society has increased significantly over the last decade, while that of the other designated groups has remained relatively constant. If current immigration trends continue, their proportion of the Canadian population will continue to rise, while their proportion of the work force will rise at a somewhat higher rate as the population ages and larger numbers enter the work force. Women in a visible minority fall slightly below men in representation (5.0 percent vs. 5.3 percent). Persons in a visible minority are also disadvantaged in terms of their public service distribution, strongly underrepresented in the executive category (2.8 percent), somewhat overrepresented in administrative support (5.3 percent) and operational

(5.1 percent) categories, and strongly overrepresented in the scientific and professional category (10.1 percent). The latter situation resulted in a recent Canadian Human Rights Commission Tribunal finding that persons in a visible minority at Health Canada are not being promoted at a rate that is commensurate with qualifications and experience.

While we do not view numerical representation as an indication of the success of employment equity policies, it is clearly an indication that much more work is needed. Equity is like an onion, consisting of many layers and no core; without numerical representation, the other layers—including redistribution, removal of systemic barriers and changing workplace culture—cannot be supported. The numbers themselves also present significant problems. Except for gender, the data are based on voluntary self-identification. While self-identification is an equitable principle, it avoids the issue of how many fail to self-identify, or for what reason, whether they feel that self-identification will lead to stigma or increased risk of discrimination, or because they feel pressure not to self-identify as part of a general backlash against employment equity policies. The numbers are especially problematic with respect to gender. Although for the last several years, Treasury Board has provided a breakdown of the overall figures according to gender, it is still not possible (at least through published reports) to obtain detailed information on the distribution of women and men within the three minority categories or on how many fall into more than one minority category (e.g., women with disabilities in a visible minority). As a result, it is not possible to ascertain where the most significant pooling or underrepresentation occurs, particularly for visible minority women, or how patterns of hiring and promotion vary by gender across departments.

Geographical variation among the provinces has a significant impact on regional representation. Tables 6 to 9 compare federal public service representation and work force availability by province. All provinces except Newfoundland and Nova Scotia show a slight overrepresentation of women, but the results are quite variable for the three other groups. For Aboriginal peoples, all provinces except British Columbia, Saskatchewan and Manitoba show a slight overrepresentation, but Saskatchewan and Manitoba also have the largest absolute numbers. For persons with a disability, all provinces show a considerable underrepresentation, except Newfoundland, which is even at two percent.

It needs to be stressed that these are data for *federal* public service employees at the provincial level, and they have no necessary connection to representation in the provincial public services. Nonetheless, since comparable provincial data are not available, we present these figures recognizing that it is likely that there is a relationship between social and demographic conditions in the provinces and patterns in the federal public service. To account for such differences, we would need to consider the various provincial histories, differences in political power and political culture, and differences in legislation—all factors that result in geographical variation according to where one lives in Canada.

A fact that stands out clearly in all jurisdictions, however, is that members of visible minorities have the lowest proportional representation compared to work force availability, especially in British Columbia, Manitoba, Ontario and Quebec, all of which show representation at less than 50 percent of availability. At 31 percent, Quebec's figure is

notably low. Only Nova Scotia shows a slight numerical overrepresentation. It should be noted that although both British Columbia and Ontario are slightly below 50 percent in these two provinces the public service employs the largest absolute numbers of members of visible minorities, by a considerable margin. It is in these two provinces, especially in the cities of Toronto and Vancouver where the visible minority population is concentrated, that the issues are felt most acutely.

Finally, numerical representation is strongly influenced by demographic factors that affect the public service as well as Canadian society as a whole. A study undertaken by the Public Service Commission in 1997 (PSC 1998) reveals the following.

- As a result of downsizing, the total public service declined from 236,351 in 1994 to 198,104 in 1997, about 16.2 percent.
- Indeterminate appointments decreased by 17.8 percent with the highest reductions in Newfoundland and the Northwest Territories.
- The proportion of employees in the younger (under 35) and older (55 and over) age cohorts declined.
- Recruitment shifted from indeterminate to term and casual positions; in 1997, there were 1,027 indeterminate hires and 60,217 term and casual hires.

Furthermore, while hiring of women has increased substantially over the last decade, hiring of the other three designated groups has actually declined (Table 4).[5] These demographic data, especially those indicating a drastic shift away from indeterminate appointments, indicate profound effects on members of the designated groups in both the short and the long term (PSC 1997). On strictly numerical grounds, therefore, the federal public service is a long way from achieving representation, especially for those in a visible minority.

Addressing Systemic Barriers

Addressing systemic barriers was established in the mid-1980s as a major plank of programs initiated by Treasury Board. A secretariat was established to develop and co-ordinate policy, with advice from both the external Advisory Committee to the President of the Treasury Board, and four internal committees made up of designated group members within the public service. Major barriers to access and equality within the federal public service were identified as:

> References to religious holidays in collective agreements, the design of qualifying tests for recruitment [the infamous ELOST test], pension provisions that discouraged part-time work and taking child-rearing leave, and provisions for priority entry to the Public Service from the armed forces and the RCMP. The latter practice, known as the "khaki parachute" had long been regarded as unfair both by women and by visible minority groups, because of the dominance of white men in the armed forces (Canada 1994: 7).

Additional workplace-specific measures were taken to provide a more welcome environment for members of designated groups. These included:

- fair communications guidelines to ensure positive terminology, positive portrayal and equitable representation of persons in the designated groups in all oral, visual and written communication materials federal departments and agencies use;

- child care initiatives including day-care centres in the work place, leave provisions for maternity, care and nurturing, and child care allowances for employees on travel and training status in certain circumstances; and

- alternative work arrangements, promoting part-time work and job-sharing flexible work hours, and a variable work week. Employees may take vacation leave or arrange their work schedules for religious observance needs (Canada 1994: 7).

Special Measures: Do They Work?

In co-operation with the Public Service Commission of Canada, which administers employment equity and other human resource programs and policies, Treasury Board implemented the series of Special Measures Programs, beginning in 1983 (Canada 1994: 7).

- The ACCESS Program for persons with disabilities provides funding for on-the-job training in term and indeterminate positions for persons with disabilities who lack job experience....
- The National Indigenous Development Program for Aboriginal peoples south of the 60th parallel provides departments with matching funds for Aboriginal training positions at the officer level....
- The Northern Careers Programs for Aboriginal peoples north of the 60th parallel provides matching funds to departments to establish training positions for northern Aboriginal peoples at both officer and non-officer levels....
- The Women's Career Counselling and Referral Bureau was established to increase the representation of women at the executive level...
- The OPTION program, introduced in 1986, provides training and apprenticeship opportunities to increase the recruitment of women into non-traditional occupations (excluding the Executive Group) and
- The Visible Minority Employment Program established in 1987 assists in recruiting persons in visible minorities by paying for the first year of an appointment to an indeterminate position or for six months of a developmental term position....

The Special Measures Programs were evaluated in 1992 by the Audit and Review Branch of the Public Service Commission. The Report makes 17 recommendations, including recommending that the Special Measures Programs be continued with greater integration and communication among departments, stronger commitment on the part of the Treasury Board and the Public Service Commission, more support for managers, more

decentralization to the departments, improved information and record keeping, and improved training and other career advancement measures.

A month before the above report was published, the Public Service Commission and Treasury Board formed a joint committee, with representatives from six federal departments, to consider options for the Special Measures Programs. This committee was critical of Special Measures, primarily because they tended to emphasize the characteristics that distinguish individual designated group members (gender, "race," disability, Aboriginal status), rather than the ways designated group members can contribute to the Public Service of Canada, or the ways in which corporate culture, especially as advanced by line managers, needs to change to become more equitable. They found current Special Measures Programs to be "static and no longer compatible with the environmental realities of workforce adjustment, budget constraint, and the evolving needs of designated groups and departments" (Canada 1992b: 4).

The findings of these reports, and others completed around the same time, signal some fundamental changes in thinking about employment equity by the early 1990s. It was more and more widely believed that employment equity could not be achieved by focussing on the designated group members themselves, but needed to be part of a larger project of workplace environment change with equity itself as the objective. And, within the specific context of the federal public service, it was recognized that changes needed to occur more widely, and to be focussed on the departments, rather than within the more narrow confines of those departments with direct responsibility for policy and programs.

The result was the new Special Measures Initiatives Program, implemented after the expiry of the second Special Measures Program mandate on March 31, 1993. During the first year, the Treasury Board extended the initial programs temporarily and created the Job Accommodation Fund with a specific mandate to assist persons with disabilities. It sponsored seven pilot projects in line departments to "test innovative approaches to employment equity and to create an organizational culture receptive to workforce diversity" (Canada 1995: 7). These projects represented a combination of the older model of special measures directed at the designated group members, and the newer model directed at changing the culture of the workplace. In the following year, 66 projects in 27 departments received a total of $3 million in support, which was matched by $1.8 million from their own budgets (Canada 1996). The new program also provided an opportunity to promote employment equity through Public Service Commission presentations aimed at gaining the support of managers and human resource specialists.

The New *Employment Equity Act* (1995)

The revised *Employment Equity Act* was proclaimed on December 15, 1995, and came into effect on October 24, 1996. Revision of the Act had been a part of the Liberal Party platform stated in their Red Book, although plans for revision were already well under way before the 1993 election. In May 1992, the Special Committee on the Review of the *Employment Equity Act*, chaired by the Hon. Alan Redway (Canada 1992a) advocated inclusion of the federal public service within the *Employment Equity Act*. After broad consultation within

government and with a range of community organizations, the Special Committee made a total of 31 recommendations aimed at extending the remit of the Act. Further, the new Act was aimed to increase the obligations of employers and to strengthen enforcement mechanisms, as well as to improve monitoring, consultation and reporting functions. These provisions were all within the National Employment Equity Strategy that was to serve as a model for other jurisdictions.

Obligations of all employers under the Act include:

- identifying and eliminating barriers to employment for members of the designated groups;
- developing positive measures;
- ensuring reasonable accommodation;
- conducting analyses of the work force to ascertain representation based on workplace surveys;
- reviewing employment systems, policies and practices and eliminating barriers;
- correcting underrepresentation;
- preparing an employment equity plan, to include both qualitative and numerical goals;
- informing employees of the purposes of employment equity; and
- consulting and collaborating with employees and their representatives.

Reports are to be filed with Human Resources Development Canada for federally regulated employers, and with the Treasury Board for the Public Service. The respective ministers are responsible for filing an annual report to Parliament.[6] The Canadian Human Rights Commission has the responsibility to ensure that employers comply with the requirements of the Act. This is to be achieved through completion of employment equity audits or, when an audit reveals non-compliance and an employer fails to act or disagrees with a compliance order, through the Employment Equity Review Tribunal. Regarding the latter, orders are final except for judicial review under the *Federal Court Act*.[7]

Since passage of the new Act, the level of activity regarding employment equity at the federal level has increased substantially. The Canadian Human Rights Commission began its formal audits in 1997, with the aim of working together with employers to achieve compliance. To date, only one department, Status of Women Canada, has been found in compliance in terms of representation of members of the designated groups. All departments are involved in the Employment Systems Review process (Treasury Board 1998b), and stronger efforts are being made to develop co-operation among departments, between departments and Treasury Board and the Public Service Commission, and between the

government and the unions representing employees of the Public Service. In January 1999, Treasury Board and the federal public service unions co-sponsored a conference entitled Time For Action: Employment Systems Review: A Labour-Management Colloquium for the Federal Public Service,[8] attended by more than 200 representatives from across Canada. The atmosphere at this conference conveyed a strong sense of commitment on the part of the attendees, as well as considerable commitment to union–management consultation and collaboration, a key factor in the success of employment equity under the new Act.

The Employment Equity Positive Measures Program

The latest employment equity program developed by the Treasury Board Secretariat is the Employment Equity Positive Measures Program (EEPMP), approved October 8, 1998. This four-year program replaces the previous Special Measures Program, whose mandate ended in March 1998. With a budget of up to $10 million per year, it has three broad objectives.

- The EEPMP will promote greater self-sufficiency of departments and agencies in achieving their employment equity objectives and fulfilling legislated obligations as delegated to them by the employer under the *Employment Equity Act.*

- It will help departments improve the presence of the four designated groups in the federal public service where underrepresentation exists.

- The EEPMP also supports central agencies in discharging their legislated responsibilities for employment equity and providing for leadership in addressing public-service-wide employment equity priorities (Canada 1998b: 1).

The EEPMP is expected to encourage greater integration of the current policies and programs into departmental human resources and to encourage stronger co-operation and alliances among departments. The program will shift resources away from individually funded projects, and develop a stronger regional focus and self-reliance among departments. It provides funding for projects, with preference given to partnership projects, as well as a career counselling office and a resource centre specifically for persons with disabilities.

What's Next?

The Government of Canada has undertaken a large and comprehensive program of employment equity over the last decade and a half, probably unequalled in any other national context. Building on the original insights of the Abella Report, the federal government has created a significant bureaucracy, impressive expertise, a large body of literature and a relatively high degree of interest and commitment. The current mood is fairly optimistic that substantial progress will occur in the relatively near future, especially given the fact that the federal government has now slightly eased up on its cost-cutting measures, and there is opportunity for public service growth for the first time in years.

It is not within the scope of this project to undertake a full policy review of federal employment equity programs and policies, since our major focus is on a provincial

comparison. Such a review would be inappropriate at this time in any case, given the recentness of the new legislation and the fact that the Canadian Human Rights Commission has not yet completed the first round of compliance reviews. Moreover, the employment equity context federally would have to be considered, at least in part, in relation to the pay equity context, which is currently being contested regarding a dispute with the Public Service Alliance of Canada.

The federal employment equity case provides an excellent comparative context, however, against which to understand variation at the provincial level. Based on the federal experience, we can make a number of observations about how employment equity policies seem to work. These observations provide a background for our analysis of the provincial policies. The most important observation is that, judging from modest federal results to date, extensive legislation does not in itself seem to guarantee rapid or extensive results. Lack of progress may have occurred for a number of reasons. It may be unreasonable to expect rapid change within a single jurisdiction, even one as large as that covered by federal employment equity legislation and policies, when systemic barriers remain in the rest of society as a result of deeply rooted historic oppression. It may be that progress is related not to the volume but to the content of employment equity policies. The relative lack of accountability in federal policies has meant that it may not be taken seriously no matter how much is invested in the program. If that is the case, the current issue is whether the accountability structure created with the new legislation will be effective enough to achieve results. It may also be that the employment equity program has failed to reach effectively beyond the confines of the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and a few other federal departments. If that is so, then the recent strategy of devolving responsibilities to departments and forging partnerships among departments may show effects relatively quickly.

Geographic variation is a considerable factor in a country of Canada's size. Regional or provincial variation in the demographic structure of the work force, in economic conditions that affect job availability and work force needs, and variations in cultural and political practices, all affect how employment equity policies are responded to in different places, even taking into account the homogenizing effect the federal public service has as a central employer. Regional variations may demand some flexibility in employment equity provisions, to ensure that local needs are met with local solutions.

As we return now to a discussion of provincial employment equity policies, the issues of politico-geographic variation become more pronounced. There are significant differences between the federal and provincial jurisdictions, as well as among provincial jurisdictions. Our major concern is whether these differences make a significant difference in terms of the ways designated group members, especially women in a visible minority, experience equity in employment. Using Ontario as a case study, we explore one situation in which the employment equity climate has undergone a complete reversal in recent years.

5. A CASE IN POINT: THE RISE AND FALL OF EMPLOYMENT EQUITY LEGISLATION IN ONTARIO

Across the 10 provinces, there is widespread interest among employment equity advocates, and among its challengers, in the experience of Ontario. In general, in any discussions that arise in the Canadian federal state, and which bear on the population of Canada from coast to coast, Ontario tends to figure highly, for better or for worse. Ontario is the most industrially advanced province, with the largest population and the location of the federal Parliament. The objection that all the other provinces receive short shrift from Ottawa relative to Ontario is not uncommon. In the case of the employment equity debate, however, the attention devoted to the recent experience of Ontario is not merely, we maintain, a repetition of a standard pattern.

Through the 1990s, the Ontario Legislature witnessed a dramatic shift in its ideological orientation to employment equity. The shift was from one end of the spectrum to the other, moving from a position that ranked at the top of the scale in terms of government support for employment equity, only to be reversed to the most unfavourable orientation in a very short period. The ideological shift coincided with the rise and fall of employment equity legislation and policy orientation, with the resulting sweeping impact on the climate for redressing systemic discrimination in the province.

This swing of the pendulum coincided with the electoral transition from a majority government of the Ontario New Democratic Party under the leadership of Premier Bob Rae, elected in 1990, to a majority government of the Ontario Progressive Conservative Party elected in 1995 under the leadership of Premier Mike Harris. While there is clearly a partisan association to the positions, it would be inaccurate to reduce the debate on employment equity in Ontario merely to a partisan debate. The Ontario NDP was elected to govern for the first time in the history of the province. This party had attracted to its senior ranks a number of social activists and feminists who had long held a political commitment to employment equity, in or out of government. Today, the Ontario NDP is low in the polls, and its leadership is notably silent on the employment equity issue in public statements. Alternatively, the Ontario Tories under Mike Harris came to Queen's Park committed to a "common sense revolution" with a leadership particularly intent on removing employment equity legislation. Not all provincial Tory parties across the country, and historically not all Ontario Tory party leaderships, have been as committed to the elimination of employment equity as this particular governing team.

More important than party affiliation, the Ontario experience has crystallized two sets of principles regarding employment equity that exist in various policy-making circles across the country. Moreover, this crystallization has occurred in it purest form, as it were, and in a very short time. Not only have the positions found expression in provincial legislation but, through a challenge under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the debate has moved into the domain of the highest courts of the land. Acting as a laboratory of debate, the Ontario case has attracted the interest of employment equity stakeholders who share an interest in the articulation of the positions in a form accessible for public scrutiny, and in the

precedents set or implied by the outcomes of the debate in its various stages of progression. Both advocates and opponents of employment equity policy and legislation have watched with interest as the arguments have moved through the Ontario legislature, into the Ontario courts and, through declined hearing, to the level of the Supreme Court of Canada.

In particular, the arguments that led to the enactment of employment equity legislation in Ontario were informed by a generalized commitment to the need for redress of processes of systemic oppression in employment practices. The legislation was informed by a widespread commitment, already extant in many components of Ontario government practice, to the general notion that equality demanded proactive intervention to facilitate the advance of designated groups who suffered from systemic oppression. Alternatively, the act repealing the employment equity legislation was grounded in the position that equity demanded an end to such special measures. It was argued that where there were cases of discrimination, the *Ontario Human Rights Code* operated as a protection and, therefore, employment equity law was not only unnecessary but also inappropriate and unfair.

The debate is not merely a legal matter. Placed in a wider analytical framework, the two positions which came together and clashed in the halls of Queen's Park, and which continue to echo in the courts, express the essential parameters regarding employment equity that mark the debate across the country. The advocates for employment equity legislation see the existence of systemic oppression as a condition that requires systemic remedy. The opponents of the legislation alternatively approach unfair practices as moments of specific discrimination, or as exceptional violations of the rights of individuals, which can and should be addressed through the complaints-driven process associated with the protection of human rights in the province. In the former view, oppression in society is seen to operate as a condition; in the latter, discrimination rather than oppression is the operative notion, and violations of democratic rights are seen to take place as specific and unconnected events.

The following chapter puts the Ontario case under an analytical microscope. Though the story, as it is presented here, is necessarily abbreviated and simplified, a focus on the Ontario experience is useful in considering the wider comparative context of the employment equity debates at the provincial level. The remainder of this chapter considers the Ontario case under three categories. First, the employment equity legislation brought into law in 1994 is considered, in light of the background to its passage and its specific content. Second, the repeal of the act in 1995 is addressed. Finally, we examine the Charter challenge.

Ontario's Employment Equity Legislation

The Ontario government's *Act to Provide for Employment Equity for Aboriginal People, People with Disabilities, Members of Racial Minorities and Women* passed third reading in December 1993 in a provincial legislature governed by a majority New Democratic Party under the premiership of Bob Rae. It was proclaimed into law in early 1994. This piece of legislation became a focal point of debate, both between supporters and opponents of employment equity policy in general, and among supporters of employment equity regarding the form and nature of its legislative implementation. It is worth devoting some

attention to the background process leading up to the enactment of the legislation, and to the content of the legislation itself.

Though the Act suffered an early death after less than two years on the books, the formal process leading up to its enactment began in November 1990.[9] In its first Speech from the Throne, the newly elected NDP Government identified employment equity as a provincial priority. By March 1991, Ontario Employment Equity Commissioner, Juanita Westmoreland-Traoré, had been appointed. By the summer of the same year, the Commissioner had established the Consultation Advisory Committee. The Committee comprised representatives of the four designated groups that would ultimately be identified in the title of the legislation, as well as business and labour representatives, and employment equity practitioners already active in the province.

A process of widespread public consultation followed, with the first round taking place between December 1991 and March 1992. Public hearings, visits to community-based organizations and workplaces, and over 100 community meetings were organized by the Office of the Employment Equity Commissioner. Public forums on employment equity were held in cities across the province, including Toronto, Scarborough, Kingston, Ottawa, Timmins, Sudbury, Thunder Bay, Hamilton, London and Windsor. Over 400 briefs were received in writing over this period. In addition to the activities of the Employment Equity Commissioner, Elaine Ziemba, in her capacity as Minister of Citizenship, established the Technical Advisory Group in the spring of 1992. This Group was independent of the Commission, and comprised representatives from the designated groups, business and the trade union movement.

By June 25, 1992, Bill 79, *An Act to Provide for Employment Equity for Aboriginal People, People with Disabilities, Members of Racial Minorities and Women,* was introduced in the Ontario legislature for first reading. At this point, the first report from the consultations conducted by the Office of the Employment Equity Commissioner, *Opening Doors*, was also presented. Between first and second reading (the latter occurring from June 16-19, 1993) of the Bill, another round of public consultations ensued. While this process was under way, the Ministry of Citizenship undertook a modelling and testing program of the draft regulation, involving over 50 employers from the public, broader public and private sectors. On-site testing of sections of the draft regulation also involved both employers and trade unions or other bargaining agents.

After the Bill passed both readings, from August 16 to September 2, 1993, the Standing Committee on the Administration of Justice held a further round of public hearings. More than 100 presentations were made and 184 written submissions were received. This process resulted in a series of amendments, released in a package by the Government on September 7, 1993. The Standing Committee conducted a clause-by-clause review, which was concluded on December 6, 1993. Over the same period, the Office of the Employment Equity Commissioner established the Public Education Advisory Committee. On December 9, 1993, the bill received third reading, and was scheduled to receive final proclamation into law in 1994.

This intensive program of public consultation, debate, discussion and amendment, resulted in a law which, like most major legislative initiatives, was seen as too weak by some advocates, and too interventionist by opponents. In many respects, the law streamlined and rationalized a wide array of legislative measures that had previously implemented aspects of employment equity policy. According to the Ontario Human Rights Commission, such practices were extant in the government in 14 different offices before the enactment of a unified employment equity law.[10]

The legislation itself, and its accompanying regulation, was designed to be proactive. It was constructed specifically to ensure that barriers to equal access among the designated groups at the level of the workplace were challenged. Every workplace in the broader public sector (including municipalities, school boards, universities, hospitals and other health-care facilities) with 10 or more employees, the provincial government and all its agencies, private sector employers with 50 employees or more, and police forces covered by the *Police Services Act*, were covered by the Act. These employers and employing agencies were required to demonstrate "positive" and "supportive" measures with respect to "the recruitment, hiring, retention, treatment and promotion of Aboriginal people, people with disabilities, members of racial minorities and women" (Ontario 1995a: 2.4 and 2.5).

Though the legislation was sweeping in its coverage of most employers in the province, it fell short of actually imposing predetermined numbers or quotas. Instead, the legislation required employers to "prepare an employment equity plan in accordance with the regulations." The plan was required to provide for the elimination of systemic barriers to equity in the workplace, the implementation of positive measures, and the implementation of supportive measures for each of the four designated groups in all the elements of employment from recruitment though promotion (Ontario 1995a: 12(1), (a), (b) and (c)). Flexibility was incorporated into the legislation, with an emphasis on a recognition that:

> Because the government recognizes that there are many different types of organizations and corporate cultures, and often different kinds of workplaces and workforces within a single organization, the legislation permits employers to develop more than one employment equity plan. The plans must cover all of an employer's employees and all of its workforces, and must meet the objectives of employment equity (Ontario 1993c: 4).

The legislation did render the development of employment equity practices in every workplace, resulting in consequences for non-compliance. Moreover, workplace surveys assessing the representation of designated groups, and timetables with specific goals to ensure the elimination of barriers, and the implementation of positive and supportive measures were required. To address the issue of monitoring and enforcement, a separate body from the Employment Equity Commission, made permanent in the Act, was also put into place. This was the Employment Equity Tribunal.

> The Tribunal will act as mediator and adjudicator. It will review and enforce orders of the Commission. It will adjudicate disputes about joint responsibility and respond to complaints that an employer has not lived up to

> its obligations under the employment equity plan. If an employer fails to comply with an order of the Tribunal, it may be prosecuted in the courts and face a fine of up to $50,000 (Ontario 1993c: 8).

The passage of the *Act to Provide for Employment Equity* had an impact on the social and political climate in which issues of employment equity were considered in Ontario society, extending considerably beyond the legislative initiative itself. The combined impact of the extensive public involvement in the development of the Act in Ontario, and the enactment of the compulsory legislation which required a transformation of traditional employment practices in both the public and private sector, was twofold. On one side, the policy development process and extensive consultations facilitated a highly educated, and broadly defined, audience in the general public who were attuned and sensitized to the issues of employment equity. This laid the basis for, and also reflected the existence of, a politicized constituency determined to defend the principles on which employment equity policy is based, even after the legislation was repealed. On the other side, a profound backlash against employment equity in any form became louder, and ultimately found expression through the platform of the Ontario Progressive Conservative Government after the next Ontario election.

The Repeal of Employment Equity: What's Old Is New Again?

In contrast to the process of consultation, assessment, review and amendment that characterized the development of the *Act to Provide for Employment Equity* in Ontario, its repeal was a speedy process. In the first sitting of the new Progressive Conservative majority Government, Bill 8, which became *An Act to Repeal Job Quotas and to Restore Merit-based Employment Practices in Ontario*, was tabled, moved through three readings in the legislature and enacted into law. Even on the floor of the legislature, there was heated contestation, but compared to the previous bill, there was little opportunity for debate. First reading was on October 11, 1995; second reading was on November 2, 1995. It was passed through third reading on December 13, 1995, and received royal assent and was proclaimed into law the following day.

Referred to in short form simply as the *Job Quotas Repeal Act*, the title itself expresses its principles and content. Though Bill 79 had not required job quotas for the designated groups, its opponents had continually attempted to present it as "the quota law." The issue of quotas for employment equity (or affirmative action) policies has been particularly contentious in the United States. Though few see the tendency for systemic barriers to impose unwritten negative "quotas" against members of the designated groups, the issue of requiring employers to meet specific employment targets has been very contentious, even among the advocates of employment equity policy in Canada (e.g., Lawrence and Matsuda 1997; Chavez 1998). The title of the Bill reflected a profound ideological rejection not only to the enactment of employment equity in Ontario, but also to the general assumptions regarding systemic oppression which supports such policies.

Frances Lankin, NDP MPP for Beaches-Woodbine and a former cabinet minister in the defeated Rae Government, attempted to clarify the issue of job quotas on the floor of the

legislature, though her comments did not result in any amendments. Lankin summarized her view of the debate on second reading of Bill 8 as follows.

> One of the things I've found a bit frustrating during this debate is that the division of the space between the sides here in the House has really become like an ideological divide as well. I listened to the members opposite and I've come to the conclusion that there is a genuine belief on your part that the legislation contained quotas because of the way the fine was structured. I'm going to have to tell you I really disagree with that. My understanding and my belief and my intent with respect to that bill and the support of the bill was to understand that systemic discrimination exists; that people's attitudes sometimes get in the way of their clear thinking; that sometimes people's off-the-cuff remarks are demonstrative of attitudes that you see in employers, and that those employers sometimes have that influence in their decision-making; that it's not always the person with the greatest merit who gets the job; that sometimes those people, people of colour or people with disabilities or women or aboriginals, who have the merit to do the job are excluded from the opportunity of doing the job because of bias or systemic discrimination.... I really believe that there need to be programs that address the systemic discrimination as well as the overt and blatant discrimination. I think you missed the boat by not having those issues addressed in how you're proceeding on this bill (Ontario 1995b: 682).

The repeal was explicit in its challenge to any notion of historic or systemic oppression. Not only did it withdraw the law, it also reversed all policy directives of the Employment Equity Commission and the Employment Equity Tribunal retroactively. Further, the Government required that:

> Every person in possession of information collected and compiled exclusively for the purpose of complying with...the *Employment Equity Act*, 1993 shall destroy the information as soon as reasonably possible after this Act comes into force (Ontario 1995a: 1(5)).

Sections of the *Ontario Human Rights Code* and the *Police Services Act* that had been amended to ensure employment equity implementation were similarly to be repealed (Ontario 1993a: 3(1-3), 4(1-12)). Also, the Ontario *Education Act* and the *Public Services Act* were amended to ensure compliance with the repeal. Once the repeal was enacted, a process of systematic paper shredding was initiated throughout the Ontario public service; according to law, the management offices of the private sector were required to do the same. Interviews conducted by the authors in Ontario indicated that in practice, even verbal use of the term "employment equity" was considered a feature of past practice, neither relevant to, nor acceptable in, the current context.[11]

In its place, the Government established a policy program committed to advancing "equal opportunity." A project by the same name and a related Web site have been established, under the jurisdiction of the Ministry of Citizenship, Culture and Recreation. The project

specifically deals with the private sector only, and asserts the importance of its insistence on voluntary rather than compulsory co-operation. Regarding the public sector, the Management Board Secretariat was ordered to design an equal opportunity initiatives program emphasizing the merit principle, removal of barriers and zero tolerance of workplace harassment and discrimination.

The Equal Opportunity (EO) Operating Policy was approved by the Conservative Government Cabinet in March 1998. However, the notion of "equal opportunity" is considered by at least some senior representatives to be part of a tradition of practices which pre-date affirmative action policies, identified as going as far back as the 1950s. The EO policy is to work along with other equal treatment government policies, including the Workplace Discrimination and Harassment Prevention Policy and the Employment Accommodation for People with Disabilities Operating Policy (Ontario 1998: 2). The policy of equal opportunity is premised on the notion that all employees are entitled to equal application of merit-based policies. Merit assessment procedures are expected to "be barrier-free, be free of discrimination and harassment; provide appropriate employment accommodation" (Ontario 1998: 5).

In the EO plan, there is no longer any notion of systemic discrimination against specific groups in society. Any mention of the designated groups in interviews with government representatives was identified as inappropriate. Needless to say, the specific oppression of visible minority women was taken to be a non-question in the Ontario context.

In one recent Ontario government book-length publication, *Business Results Through Diversity: A Guidebook* (AMEC and Ontario 1997), specific emphasis is placed on the distinction between the policies of equal opportunity and employment equity. Notably, the idea of diversity is introduced specifically in the context of supporting the policy of EO, as distinct from employment equity. The aim of the publication is to "help your company address diversity and equal opportunity as a business issue." Support from senior managers, supervisors, employees in general and trade unions is encouraged, referred to as a process of "active involvement and buy-in" (AMEC and Ontario 1997: xi). Specifically, according to this approach:

> "Diversity" includes everyone, and the new model aims to develop a positive workplace in which every person can contribute to their full potential.... Diversity is not an end in itself, but rather an *enabler* to help improve the performance of your organization" [emphasis in original] (AMEC and Ontario 1997: 1).

Furthermore, in a section entitled: "A New Model - Not Employment Equity or Affirmative Action," what diversity is and is not is described in some detail.

> The integrated business model for diversity...makes it clear that diversity is *not:* quotas; a legislated program with bureaucratic requirements; employment equity or affirmative action; special privileges; merely a human resource program; window dressing. Diversity, as defined here, is different. It

> represents a new model, based on strengthening the organization. The diversity model is about creating a productive workplace. Employment opportunities, treatment and practices are based on merit. It is inclusive and voluntary. Diversity as a positive principle of management enhances your organization's edge by supporting employer and employee efforts to fully utilize the many and varied skills of all members of the workplace [emphasis in original] (AMEC and Ontario 1997: 11).

The operative notion in EO is the individual, not the group. Moreover, where discriminatory practices do occur, they are conceived of as events deviating from an otherwise fair and equal norm of operation, rather than as part of systemic conditions. And while, in "the past, equal opportunity issues were approached from a legal or moral standpoint based on fairness," now the emphasis is to be placed on "the business benefits as another driving force" (AMEC and Ontario 1997: 3).

> Diversity is the combination of differences and similarities among people: it's more than sex, race, height, education or any other descriptive category. It's about understanding and utilizing the value of different views, ideas, life experiences, skills and knowledge. Valuing diversity means that you recognize and acknowledge the importance of individual differences in maximizing the result of your business (AMEC and Ontario 1997: 10).

The repeal of employment equity law in Ontario was not simply an elimination of the previous policy, which alone would have seen the policy context return to pre-1993 status quo. Instead, the repeal occurred as part of an ideological backlash that transformed public policy. Proactive, positive measures that compelled employers to redress systemic oppression in the workplace were now either frowned upon, or subsumed under a general framework of equal treatment for all. Whereas previously the public sector had been identified as an example of the effectiveness of governmental equity policy, now the priority was shifted to the private sector. Whereas previously the issue of equity was presented as a principle of democratic practice, now workplace equal opportunity was advocated for its contribution to profit maximization. And whereas a general climate in workplace relations previously called for employers to ensure representation among women, Aboriginal peoples, visible minorities and persons with disabilities, now even previously accumulated research records of workplace surveys were to be destroyed. Any attention to or focus on such information is painted as a relic of the old "quota law."

While other outlets for the redress of workplace discrimination continue to be in place, particularly through the Ontario Human Rights Commission and the Ontario Pay Equity Commission, both organizations have experienced severe budgetary restrictions and limited support at the ministerial level. Interviews among advocates of employment equity principles in Ontario suggest accumulated frustration in the ability of the Human Rights Commission in particular, to pursue adequately and support measures of redress. This is a result of both declining infrastructural support and the complaints-driven, and individualized process that underlies the mandate of the *Ontario Human Rights Code* and its Commission.

The passage of Bill 8 into law did not, then, conclude public discussion regarding employment equity policy in Ontario. On the contrary, the new *Job Quotas Repeal Act* was only one contributing factor to an atmosphere of sharply polarized debate that went considerably beyond the legislative realm.

The Charter Challenge: Employment Equity and the Constitution

The debate on employment equity in Ontario moved from the legislature to the courts when a coalition of community, legal and labour organizations prepared a challenge to the *Job Quotas Repeal Act* by seeking a legal injunction to block the law from taking effect. When this initial effort failed in early 1996, the repeal was challenged on the basis that it was in violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.[12] The case involved four individuals, representing respectively each of the designated groups originally covered in the repealed employment equity legislation, and was supported by respected experts prepared to testify regarding the importance of employment equity laws (Alliance 1998a).

Under the umbrella coalition of the Alliance for Employment Equity, supported by the Ontario Federation of Labour, and represented first by lawyer Chile Eboe-Osuji and later joined by lawyer Mark Hart, the Charter challenge was heard in Ontario Court, General Division by Judge Dilks on November 26-29, 1996. When the case was dismissed, the Alliance immediately appealed, and was joined by lawyer Barbara Bedont in the fall of 1997.

Clearly expressing a broadly based sentiment among the Ontario population, the case attracted the involvement of some of the most representative non-governmental organizations advocating for non-discriminatory and democratic practices. The following organizations applied for, and were granted, intervenor status before the Ontario Court of Appeal: African Canadian Legal Clinic, Congress of Black Women of Canada (Toronto Chapter), DisAbled Women's Network, LEAF (Women's Legal Education and Action Fund), and the Ontario Federation of Labour.

The Ontario court rejected the appeal on December 9, 1998. Immediately on hearing this decision, the Alliance for Employment Equity announced its intention to appeal before the Supreme Court of Canada (Alliance 1998b). On December 10, 1999, the Supreme Court of Canada denied leave to appeal.

The broad-based willingness to become involved in a time-consuming and costly legal battle indicates the extent to which a commitment to employment equity principles continued in Ontario society despite the formal repeal of employment equity law. Though the employment equity legislation was only in place for a short time, there are indications that the repeal of the law in Ontario has altered the climate in some workplaces, allowing for an atmosphere of increased discrimination in hiring and promotions.

> Antoni Shelton, Executive Director of the Urban Alliance on Race Relations, pointed to the failure of Metro Police to make progress in hiring more racial minorities last year. "They repealed employment equity laws, and principles of fairness in hiring went out the window," said Shelton. "We need

> employment equity more than ever. It's important to appeal this decision," said Ethel LaValley, Secretary Treasurer of the Ontario Federation of Labour. "Since the Act was repealed, Ontario workers have reason to worry about less human rights protection. Many workers from equity-seeking groups are seeing doors slammed in their face. Inside workplaces, the climate is less welcoming than before" (Alliance 1998b; Duncanson 1999: C1, 5).

While a detailed assessment of the legal arguments of this case goes beyond the scope of this discussion, the challenge addresses the applicability of several sections of the Charter, including section 15, to the ability of governments to repeal human rights law.[13] Specifically, the questions at issue are as follows.

> Can governments eliminate equality-promoting legislation without consequences? How can equality guarantees under the Charter withstand shifts in government opinion? How can the rights of disadvantaged persons be protected from infringement (Alliance 1998b)?

The arguments presented by the appellants and intervenors maintained that the effect of the repeal was to reverse long-established precedents of government responsibility to ensure that discrimination does not occur in the workplaces of Ontario. Moreover, contrary to the arguments presented on behalf of the government, existing human rights legislation was seen as insufficient to the task. The factum of the Ontario Federation of Labour, for example, citing an extensive series of studies, maintained that:

> These studies specifically recognized the fact that human rights legislation such as the Human Rights Code had provided ineffective protection against such systemic discrimination; in Ontario discrimination is against the law, prohibited by the Human Rights Code, 1981. Despite this kind of legislation, who gets hired, promoted, or trained has not changed significantly. In part, this is because barriers to equality are not only the result of direct discrimination. Barriers may be systemic.... Bill 8 was passed after a 1995 provincial election campaign and a subsequent legislative process during which the Progressive Conservative members misleadingly characterized the *Employment Equity Act* as involving quotas and the destruction of the merit principle.[14]

LEAF and the DisAbled Women's Network similarly cited "substantial empirical data dating back to the 1970s" which clearly verified the prevalence of systemic discrimination. They further emphasized that human rights legislation had not, to date, been effective in the elimination of systemic discrimination.

> Human rights law has changed significantly during the last forty years due in large part to a heightened understanding by lawmakers and the judiciary of the nature of discrimination and the ways it is manifested in Canadian society.... [However], [t]he complaints-based system is ineffective because it is reactive in nature and as such, the responsibility for pursuing a claim of discrimination, which is an onerous burden, rests solely with the complainant. In order for a

> complaint to be filed, the complainant must have some indication that discrimination may have occurred and must have the knowledge, resources and initiative to pursue the claim. Those persons who have experienced the most severe inequality are often the least likely to file a complaint. However, absent a complaint being filed, compliance with human rights legislation remains largely unenforceable.... The current human rights enforcement process, no matter how finely tuned, inevitably misses many of the underlying causes of discrimination which may be systemic in nature. For example, an individual complainant who has been rejected for a job may have no idea that the rejection resulted from systemic barriers. In the event a complaint is filed, the investigation usually focuses on the individual and is not sufficiently broad to uncover systemic barriers which go to the root of the discrimination.... Moreover for those persons who do file human rights complaints and have their complaints determined, the remedies awarded for findings of discrimination are inevitably individual in nature. Decision makers in respect of individual complaints rarely attempt to root out and remedy underlying causes of discrimination which may be systemic in nature.[15]

The Ontario Supreme Court's rejection of this appeal did not deny the existence of systemic discrimination in employment. The Court maintained, however, that it could not stop governments from repealing laws, even if it is demonstrated that such a repeal reverses or challenges positive steps in human rights protection.

Conclusion

The Ontario story regarding the rise and fall of employment equity remains an open-ended one. Regardless of the Supreme Court's denial of leave to appeal, the climate of determination among a broad section of society, uniting leading representatives among women, Aboriginal peoples, visible minorities and persons with disabilities in a common campaign for legal redress, is notable. Moreover, the implications of the Charter challenge, though arising from Ontario, will inevitably go far beyond that particular province. Though the specific parameters of the employment equity conversation are extremely varied from province to province, and each province has its particular elements, the wider context of the Canadian federation remains relevant to all the provinces. For advocates of employment equity, it is particularly important to note that, even in the context of a legislative backlash, the struggle to achieve employment equity has not diminished but has, in some respects, found more resilience and determination to challenge systemic discrimination, and to ensure full and public governmental accountability.

6. THE EMPLOYMENT EQUITY DEBATE: BEST AND WORST CASES

In previous chapters, we emphasized the varied contexts in which employment equity policies are being discussed and debated. Despite significant setbacks in Ontario, we believe there is room for optimism. This belief is partly based on the results of our interviews across the country, the results of which are presented in the next two chapters. We have chosen not to disaggregate these results by province, in order to protect the identities of our confidential respondents and because our sample size is too small for statistical reliability. There is also substantial variation by individual, across all provinces; some of our most encouraging interviews took place in provinces with no policy and some of the most problematic in provinces with extensive policy. On the whole, in the four provinces with the most developed policies or legislation, we found the most informed and educated respondents. We believe this situation is a result both of the political and ideological climate in which public servants responsible for employment equity work, and of the expertise that develops in a context of positive policy development and implementation based on comprehensive training policies.

In this chapter, we emphasize the role of agency and of leadership, heuristically suspended from such contexts for the purposes of discussion and analysis. Our aim is to indicate the varied positions taken by employment equity stakeholders. This is regardless of their position or situation, involvement in various levels of responsibility for employment equity policy development and implementation or, alternatively, for ensuring that employment equity policy is halted or reversed.

During the course of the interviews conducted by the authors, we encountered a wide spectrum of expertise in the issues relevant to employment equity. We were privileged to have such an opportunity. We were able to learn a great deal from these interviews, many of which were extremely informative and stimulating. Other responses were, however, notable in another way, alarming in the lack of knowledge and understanding that they displayed.

As a means of indicating the polarity of views associated with the employment equity policy debate today, we developed a model questionnaire, based on the actual questions used in the interviews. The only questions included in the actual interviews that are not presented in this format were a quantitative evaluation and an open-ended question regarding additional issues.[16] Below, we provide selected responses to some of these questions, specifically selected to express what we identify as the "best case" and the "worst case" positions on key employment equity issues.

This exercise is not intended to display "objectivity." As authors firmly committed to the principles of employment equity policy and concerned, in particular, with the implementation of such policy in the interests of visible minority women, the selection of "best" and "worst" is derived from the identifiable spectrum of debate taking place around employment equity issues today. The "best" are those we believe to be the most informed and, therefore, the most favourable for the effective implementation of employment equity policy; the "worst" are the least informed and similarly least favourable. More specifically,

the best cases tend to support the notion that employment equity is a means to redress systemic oppression and thereby attain greater equality in the workplace. The worst cases, alternatively, tend to reflect a notion of equality as equal treatment for all, obfuscating or denying systemic processes of oppression.

The content of the responses below is paraphrased from actual interviews. To maintain anonymity, we have avoided using direct quotes. In a number of cases, we have synthesized more than one response into a single comment. Although this is a constructed model, it is not, we maintain, an inaccurate one. Our hope is to indicate the extreme nature of the polarity of the debate taking place across the provinces today, in the interest of encouraging a constructive movement of employment equity policy toward greater and more complete implementation. Moreover, while the context varies in each province, the general poles of debate identified below exist in various forms and to varying degrees of articulation in each province. The remainder of this chapter allows our respondents, in admittedly highly selected form and situated in an admittedly artificial context, to speak for themselves.

1. Please define the following terms.

a) Employment Equity
***Best case*:** Employment equity is the systematic removal of barriers to the advancement of historically, traditionally disadvantaged groups in the labour market. It refers specifically to the workplace context.

***Worst case*:** Employment equity is associated with affirmative action from the point of view of quotas and special programs and that kind of thing.

b) Human Rights
***Best case*:** Human rights include individual rights, but also social and economic rights: the right to housing, health, the right to ensure justice and equality in society. Human rights also mean recognizing that some groups face more discrimination than others, and in that situation, collective rights must be treated as an important element of human rights. An individual's right can endanger collective rights, but the reverse can also be true. Human rights are more than the sum of individual rights.

***Worst case*:** Human rights mean fairness to everyone.

c) Prejudice
***Best case*:** Prejudice is a preconceived judgment, a judgment that is based on subjective elements, rather than on an analysis of reality. Prejudice refers to pre-established judgments based on elements taken out of context. It involves assigning stereotyped characteristics to individuals based on those pre-established judgments.

***Worst case*:** Prejudice has to do with discrimination. It is normally used against Blacks or Native people but it certainly could be used against women. Usually, prejudice is understood to mean bias against Black or Native people or something like that.

d) Systemic Discrimination

***Best case*:** Systemic discrimination is about general constraints in society that limit access to certain sections of society. It can be conscious or unconscious, but the effect is the same. One example of systemic discrimination that is really obvious is physical access. If buildings are constructed without access ramps, then people who use wheelchairs will be denied access to those buildings, and to all the services offered by accessing those buildings. The denial of access ramps is one example of the practice of systemic discrimination. Other examples include forms of behaviour, or ideas, that are exclusive, but are considered to be "normal," as if they are just the way things are and always will be.

***Worst case*:** Systemic discrimination is when men think that if they agree to something like affirmative action or equal pay for work of equal value, it means that women are going to take over the world.

2. What do you think are the major considerations in making sure that a hiring or promotion process is equitable?

***Best case*:** There are several steps that can be followed. The first step is to recognize that the existing process is biased because it is established by the dominant culture. Most people are unaware that we tend to hire people that are "just like us." The second step is to consider the advertisement for the job carefully, ensuring that the only requirements are those that actually are necessary to fulfil the position. Then the position must be advertised to reach the widest possible audience, in writing, not through word of mouth.

The committee involved in hiring and interviewing should also present a diverse culture, to ensure that the processes themselves accommodate differences in the population. There is also a need in the workplace to promote what I would call a workplace culture that accommodates difference. It is insufficient just to level out the assessment process without attention to the workplace. Retention of a new employee or employees requires what I would call almost a second level of awareness. It requires attention to the ongoing accommodation. Too frequently I think we hire people unlike "us," and then expect them to accommodate to "us." Actually, no, we have to ensure that the atmosphere in the workplace is changed to accommodate to a variety of different experiences, traditions, cultures, etc.

In terms of promotions, work evaluations and so forth, there needs to be a critical mass of participation of different segments. This is essential to maintaining a balanced culture. This has to be a deliberate and conscious process. It won't just happen. It won't happen just by stating on a job advertisement that the position is open to all qualified applicants. There has to be more outreach and consistency in terms of establishing a welcoming culture.

***Worst case*:** Jobs should be advertised and assessed on the basis that there are no "male" or "female" positions. It should be understood that whoever wants to can apply for a position. And when someone is hired or promoted, they should deserve that position objectively, totally based on qualifications and ability, with no consideration for gender.

3. What do you think are the most common practices that make hiring or promotion processes inequitable?

***Best case*:** The most common practices that make hiring and promotion inequitable include the "informal pipeline" system, where recruitment and promotions happen informally. This can sometimes appear objective, but it actually is not. For example, job descriptions are quite often scripted from the dominant culture, limiting in advance the application pool to specific individuals or groups of individuals. Also, interviews and assessment processes are quite often only a formality, rubber-stamping pre-selected applicants.

I think other common practices that make hiring and promotion inequitable result from what I would call a practice of ignorance. This is when those involved in hiring are totally unaware that there may be various different styles of work associated with performing the same set of skills. These include differences in operational styles and leadership styles. Such a lack of understanding creates tendencies which enforce the "chilly climate," the expectation that every worker will adapt to the dominant style. Those who do adapt will find themselves slightly, or significantly, up on the selection ladder.

***Worst case*:** Inequity is not being paid what you are worth, however you define that. Inequity is not having access to quality jobs that your ability demands. I don't think there are a terrific number of decision makers out there who now firmly believe that a woman or a person of a certain ethnic background is not capable of doing a certain job.

I think the single biggest factor is probably cultural familiarity and comfort. There are all kinds of things that play into that. For example, you will have a job competition and several people apply. A couple of them are from the Indian subcontinent, with excellent qualifications. But let's say one speaks with something of an accent, and you have a little bit of trouble understanding the person. That provides a sense of momentary discomfort. When it comes time to do the evaluation, perhaps it is a close call, and you go with the person you feel comfortable with. In the example I have given you, it may be a lack of personal contact and knowledge of the second candidate that drives you to the decision. It may be the linguistic problems. It is probably not prejudice against people from the Indian subcontinent, but only a lack of familiarity, or a lack of linguistic affinity.

This is somewhat inevitable perhaps. The evaluation process is always going to be conducted by human beings. Either consciously or unconsciously, there is a natural human inclination to have affinity with the person you feel comfortable with. That is probably the biggest conflict for me regarding employment equity programs. There are some legitimate reasons why some people don't get hired, although the paper qualifications may be very good. Personal suitability to a certain office may be extremely important. In every hiring and promotion, there is a need to make an educated guess as to how a person is going to fit in. I firmly believe that compatibility in an office is sometimes more important than the law of merit.

The disadvantages members of minorities encounter will not be broken by ignoring this reality. I don't think these problems apply to women as much, because I think we have overcome the worst part already in this regard. The problems that minorities have in the

workplace are different. They cannot be challenged effectively until there is a kind of critical mass of minority advocates in the workplace.

4. What do you think are the major issues facing each of the designated groups today?

a) Women

***Best case*:** The first issue, and this is fundamental, is education. To have access to the whole range of jobs available in a society, women have to at least find themselves in the relevant educational channels that lead to those jobs. You can't talk about employment equity if you don't invest significantly in supporting women in their career choices, both technical and professional. To achieve employment equity, you have to have a pool to recruit from. Second, a whole range of careers, technical jobs and professions need to be socially considered and valorized for women, which is not the case today. The attainment of pay equity, for example, is necessary to ensuring women will be attracted to these jobs and paid fairly for their work.

The third major challenge is the way work time is organized. Even if women obtain equity in remuneration, and in employment, they won't have equity in treatment in a society that only considers wage labour as labour, and ignores the work performed in the so-called "private" sphere. The entire organization of work time needs to be addressed here. This includes the adjustment of work with the care of children, but it also goes beyond this. Also included here is the capacity to take parental leave spread over a period of time. In France, you can take parental leave in segments, until the child reaches 16 years. For us, it is up to two years and only during infancy.

***Worst case*:** Women are a very important part of the work force, especially in the white collar work force. I don't think they encounter barriers to promotion in terms of assessment. I think that it is hard to tell, not being a woman you know, I don't have that kind of knowledge. However, I think that probably family responsibilities are the biggest problem. This results when a woman takes the dominant role in the family and keeps the house in order. They feel they need to do that. It may be their inclination, or it is just not their husband's inclination, so the burden falls more heavily on them. This includes everything from school, housework, to such things as who is going to organize the family Christmas. This is in addition to the usual problems of childbirth and the period around childbirth where a woman feels that she needs to be at home.

All of these reasons I think, and these are good reasons, make it harder for women to channel the energy they need to drive aggressively to the top. These things limit the aggressive pursuit of job opportunities, which is still necessary for success. I can see why women often would opt out, and decide, "I have too much on my plate, I can't do this."

b) Aboriginal Peoples

***Best case*:** Aboriginal people are at the bottom of the civil service at entry-level positions. They face issues of bias, discrimination and racism in getting into the workplace. It they can gain entry, they face these conditions every day in the workplace. They face issues of cultural and linguistic exclusion.

There is also a lack of access to the jobs because of the way positions are advertised or the way recruitment is structured. Positions are not advertised to reach communities in the north. Also, there is a form of discrimination that blames the victim. There are stereotypes, assuming "Aboriginal people are responsible for where they are." You hear things like, "they are underqualified" or "they are uneducated," or "they do not do well on boards," etc. This is very widespread. There are certain politicians who say that Aboriginal people can never be part of the mainstream until they change.

Worst case: Barriers for Aboriginal people are almost the same as for women. There are simply different names for these barriers, but they are the same.

c) Disabled Persons

Best case: The major issues we face in the public service regarding disabled persons, in my view, is integration. I think the public service management wants a few visible people with disabilities for window dressing, and that is where it stops. So there is limited hiring, but then it stops.

The other issue is that the government is not willing to assess people with disabilities for all jobs, regardless of the job. They are not willing to say "All right. I will give that person who uses a wheelchair the job as a flight controller." Instead, there are job ghettoes. Very few people with disabilities are in non-traditional jobs. Whether they are men or women or English or French, very few people with disabilities are fairly assessed regarding the type of work they are capable of and trained to perform. I think the government does not really believe they can do an honest day's work.

The expectations on disabled persons who do get hired are, therefore, not really equitable. I have seen several public servants who do two or three times the work a sighted colleague would do just to maintain the status quo. The biggest obstacle for people with disabilities, and I know this very well, is lack of opportunity.

There needs to be accountability on the part of managers for issues such as workplace accessibility and employing people with disabilities. It is not only a matter of maintaining an accessible work environment. There needs to be a welcoming and inclusive atmosphere, even in advance of hiring a person with a disability and not just as a reaction. There needs to be accountability and accessibility.

Worst case: Disabled persons are well off. They have programs and assistance. There are federally funded programs. Also, all new buildings are supposed to be accessible.

d) Visible Minorities

Best case: The figures we have available indicate that the largest gap between availability and representation arises when we look at members of visible minorities. Inadequate recruitment to positions is a major barrier. We are looking at a group that is collectively highly educated, so a lack of education is not the problem. The problem is in the system, in getting people into the system, and then retaining and promoting appropriately. There are well-documented cases of people who are members of visible minorities in the system, but there have been systemic

barriers to advancement. There are cases that testify to the reality of racism. Racism is alive and well in the public service, as well as everywhere else in our society.

***Worst case*:** The issues facing visible minorities regarding employment equity are a series of smaller problems, none of which necessarily dominates any particular person's work life. They can have linguistic problems, or cultural or religious problems. They need to take certain holidays, religious holidays. Actually, by and large that is being accommodated now, because the courts say we have to accommodate it.

But maybe the biggest problem is a cultural one. For example, you may have a co-worker who comes from a culture where male dominance is the rule and women are in subservient positions. These people may not accept equality of women, and they act out in the workplace in a way that makes it clear this is a major issue. That is a clash of cultures between their culture and this culture. Where such a clash of cultural values is strong, they are going to have a great deal of difficulty mixing in the workplace.

5. What are the particular problems faced by visible minority women?

***Best case*:** Visible minority women face a double burden: racism and sexism. I think the question of exclusion is extremely important. Canadian society is a society of exclusion. It is not a society of integration even if efforts are made. The issues include exclusion from housing, being denied a place to live. Also, there is racial and sexual harassment, up to and including violence. Harassment is a big issue. I know that young Black women have an even harder time in education and that affects career choices. So there is a problem there at the social level. To obtain equity, you have to be treated equitably in education.

There are also attitudinal barriers. For visible minority women who attempt to influence decisions, there are barriers to getting their opinions heard. There are also the subtle things that people are not even aware of, like not including visible minority women in workplace social gatherings. Visible minority women face two sets of prejudices, and they enhance one another. It is not just racism and sexism—each one affects the other one.

***Worst case*:** Visible minority women have to face learning a new language. They also need more training. Often, what is observed is that some women can arrive here with no specific skills. We know it is harder for everyone to find a job if they lack adequate training.

Also, you are likely to see more visible minority women than in the Caucasian or European work force who are unwilling or unable to take full-time work, to be absent from home for work duties. Community and cultural pressures make it difficult for them to step outside the mould and offer the same commitment to the job as European men or women.

6. Do you believe gays and lesbians should and will become a fifth designated group in the future?

***Best case*:** Yes, they should be included. But this will be very difficult. The discrimination faced by gays and lesbians in the workplace certainly is one of the more invisible kinds of

discrimination because a lot of it does rely on self-identification. But there are different contexts here. Reliance on self-identification is really only applicable in larger urban centres. In the more rural communities, it is quite often more identifiable than people think. If someone is gay or lesbian, many people will know, and it is often not through self-identification. And it certainly is a great problem. If it is expected that they will not self-identify, on the other hand, that means you are asking someone not to talk about who they are in the workplace.

This has many ramifications. When it comes to accessing paternity or maternity leave, bereavement or pension benefits going to their spouses, or other benefits in the workplace available to heterosexual workers, gays and lesbians face serious discrimination. There is a lot of discrimination in the workplace around these types of issues. Heterosexism is a barrier to equality.

Inclusion of gays and lesbians as a fifth designated group regarding employment equity indicates to all workers that workplace discrimination based on heterosexist attitudes and practices is not okay. It is a mechanism to create a positive work environment. So it should be included as a step in trying to eliminate hostilities in the workplace.

Worst case: Should gays and lesbians be a designated group? This question is like asking me if I believe people with AIDS should be considered as people with disabilities. That is the same question. No, I do not believe people who have AIDS should be considered people with disabilities, not at the expense of others with disabilities. Instead, there should be criteria established, under which they would be dealt with on a case by case basis. Also, you can't ask gays and lesbians to self-identify in the public service today. That is like asking them to commit suicide.

7. Do you perceive a conflict between equity considerations and those of seniority?

Best case: Historically, yes there has been a conflict. But over recent years that has changed a great deal. I do not believe that conflict is absolute. Seniority in the labour movement is meant to protect employees, to allow for a set of rules associated with layoffs, and so forth. Employment equity really does not have to come into conflict with seniority clauses at all, if it is implemented to protect workers. One of the most important aspects of employment equity is about new hires, whereas seniority is about people who are already in the workplace. Certainly, many labour unions are now negotiating employment equity clauses, and it is seen as complementary to the tradition of protection of workers as is seniority.

Worst case: Do I see a conflict? The seniority system has been built up through years of benefiting from the systemic discrimination that has resulted in the need for employment equity in the first place. The underlying system under which those individuals view that seniority is obviously flawed, or we wouldn't need employment equity.

7. THE ACTUAL AND THE COUNTERFACTUAL

In this chapter, we undertake a deeper exploration of some of the ideological positions implied in these interviews. Our research began with the assumption that employment equity policies are fundamentally informed by a recognition, more implicit than explicit in most cases, of long-term historic oppression that operates as a barrier to successful advancement of qualified candidates. Our hypothesis is that historic oppression is so ingrained within normative patterns that even in a context where the principles of employment equity are openly and formally practised, responsible individuals have difficulty overcoming the effects of historic social constructions. Understanding and recognizing how historical oppression works remain opaque in the present. This problem, we suggested, is at least part of the explanation as to why employment equity policies and practices have been less effective than might have been expected a decade ago. It also explains, in part, why it has been difficult to counter the effects of resistance and backlash. These issues need to be at the heart of new forms of training and new strategies for proactive intervention.

A decade ago, Nicole Morgan (1988) published *The Equality Game*, based on interviews with workers and managers in the federal public service. She identifies five arguments, "defended ideologically" and used to impede the progress of employment equity by those who should be expected to advance it:

> "We will not set quotas."
> "We are not the ones who make the law."
> "Our law is the merit principle."
> "Women aren't the only ones."
> "We're in the middle of cutbacks."

Our interviews confirm that these ideological claims maintain surprising strength a decade later, but they are expressed in new and somewhat more sophisticated forms. These statements are no longer used as readily as arguments against employment equity, but rather as explanations for why equity initiatives have not been faster or more effective. The rationale of the late '90s has become, "We are in favour of employment equity, but we will not set quotas." This shift is complicated, moreover, by the fact that many of those using such a rationale are well trained in equity practice and strongly in favour of equity in principle.

The contradiction and irony of this situation sets the tone for what we have come to view as even greater barriers to effective employment equity implementation than we had anticipated. Based on the relatively small number of interviews we conducted, we found a number of key conceptual gaps between the recognition that problems exist and an understanding of what would be required to overcome such problems. In some cases, the gaps are based not only on a lack of understanding but on misconceptions, particularly concerning visible minority women. The following discussion indicates a need for a more comprehensive study that would allow a broad comparison of views among different positions within the public services, and among different provincial and federal jurisdictions.

Certainly, individuals among those we interviewed showed greater or lesser degrees of knowledge, commitment, even ability, with respect to equity issues, and some people express themselves more effectively than do others in an interview situation. We believe there is also a relationship between these individual attributes and the level of employment equity commitment among the provinces. This is, in part, because individuals in those provinces with higher commitments may have more extensive training, but also because more attention may have been paid to their qualifications when they were hired. For the purposes of this study, we are less concerned with providing a quantitative account of how many individuals hold particular views than with establishing the existence of certain concepts that form part of the general discourse regarding employment equity.

Measured Opinions

To obtain an overview of what our informants believe are the most significant factors influencing employment equity progress at present, we asked them to rank a series of statements, outlined in Appendix II, Question 8, and summarized in Table 11. These responses need to be interpreted with extreme caution. The sample size is not sufficient to provide a statistically measurable comparison of groups, either by province or by position within the public service.[17] More important, similar answers may be interpreted in very different ways. The fact that respondents in both Alberta and Saskatchewan do not feel the need to devote additional financial resources to employment equity may indicate that in Alberta they do not see this as a high priority, while in Saskatchewan employment equity already has a high priority and, therefore, does not require more resources.

Each respondent was asked to respond on a scale of one to five, where a high score indicates strong agreement. A breakdown of the results is contained in Table 11. They show that our respondents, as a whole, place strong emphasis on the need for support and commitment from politicians in general, and ministers and deputy ministers in particular, as well as from the unions. They favour special measures and training programs, especially for managers. They do not support ideologically charged contentions that more time is needed for workers and managers to adjust to employment equity, that policies are difficult to implement or that there are insufficient numbers of qualified candidates among the designated groups. On the other hand, most of them agree that work force restructuring and backlash are major setbacks for employment equity. We consider these responses to be strongly influenced by the ideological environment in the provincial public services. These issues are explored in more depth below.

The Backlash Effect

With very few exceptions, those charged with the implementation of employment equity believe that the current political times have produced a backlash against employment equity that is sufficient to stymie co-operation among employees and policy makers. Further, such a backlash is sufficient that they feel a need to curtail their own enthusiasm for employment equity. At its most extreme, this position holds that any move to strengthen employment equity policy, for example, through employment equity legislation such as that introduced and repealed in Ontario, or by adopting quotas, will place in jeopardy what gains have already been made. If the Ontario government had left well enough alone, goes the argument, equity would

be further ahead than it is in the other provinces. Similarly, they point to the example of several of the American states where affirmative action policies have recently been abandoned. If there had never been such stringent policies in the first place, it is reasoned, affirmative action would have achieved far more. The higher one climbs, in other words, the farther the fall.

Only one respondent took a radically different position on backlash, with the view that giving in to the backlash argument is giving in to the agenda of neo-conservatives who were, after all, the inventors of the backlash theory. This official, in fact, held the opposite view: that the more advances taken to strengthen employment equity policy, the more effective the policy becomes. Backlash is lessened, not increased, it is reasoned, in an atmosphere where employment equity measures are strong and effective. The higher one climbs, the higher one climbs.

If we examine the backlash issue in light of the federal situation, it is difficult to sustain the idea that employment equity policies necessarily work against themselves to reduce the effects of employment equity. Recent federal governments have been fairly straightforward in expressing publicly their support for employment equity (regardless of how effective the programs have been or of how effectively they follow through on their commitment). In Ontario, in contrast, the backlash effect seems to have been significant. It is clearly the result, however, and not the cause, of a deliberate ideological campaign to dismantle employment equity policy. For advocates of employment equity, therefore, this is clearly an area where there has been inadequate response to the backlash argument, and where our conversations suggest the anti-equity position has had a very significant effect.

The Carrot and the Stick

Virtually all informants agree that employment equity practices work best in a positive atmosphere: a carrot is more effective than a stick. But this position is articulated in two distinct ways. One group believes that employment equity will never work effectively until it is strongly legislated; the challenge is to create positive ways of fostering support for legislation. We agree strongly with this position, and will take it up again in the conclusions.

Another group, following closely the logic of the backlash theory, believes that placing a strong legislative framework around employment equity will result in negative responses from those who feel that equity is being "jammed down their throats." Their response is to go slowly or, in some cases, not to move at all, not to "rock the boat." Some would go so far as to advocate that what the federal government calls "positive measures" create a new form of inequity because they are more fair to some than to others. The problem with this carrot and stick analogy is that it precludes a vision in which employment equity is *both* strong and positive. The issue that does not seem to be well explored or understood is how indeed to induce positive change in more decisive ways; this position very easily slips into the anti-equity stance that we see expressed more and more in the guise of "diversity."

This position is advocated in a recent, widely read book by Trevor Wilson, who claims that:

> The problem with legislated equity was that it frequently created more inequity by totally ignoring one major group—i.e., white able-bodied males.

> It was soon clear that legislated equity had very little to do with real equity.... When we talk about equity, we are talking about fairness. The goal of a diversity program is fairness but, unlike the legislated approach, in diversity we are talking about fairness for all (Wilson 1996: 21-22).

Wilson's diversity approach is modelled on recent marketing strategies that use motivational techniques to implement organizational change. This is presented as a feel-good method that will encourage managers and workers alike to get themselves hyped up about creating a diverse work force. While we agree with the general objectives of creating diversity and building positive support, this approach will not be effective in creating fundamental changes in workplace culture and, at its worst, is likely to isolate those in a minority even more while creating smug denial among the majority group. Or, as in the case of Ontario, the concept of "diversity" may become an effective tool in the hands of those who actually oppose employment equity policies.

The Invisible Visible Minorities

Available evidence suggests that visible minority women are remarkably absent from most public service workplaces in Canada. While many employment equity implementers are aware that their absence is a problem, they may also hold a normalized vision of the workplace as dominantly White. This is not to say that they would explicitly wish or strive for a mainly White workplace, but only that it is what they expect. Their expectations have not yet been sufficiently challenged that they are willing to take strongly proactive steps to change the workscape. In some cases, the failure to notice visible minority women is accompanied by a belief that there is not a problem, either for those already within the public service or for those without. The only thing that will change those expectations, in our opinion, is a program that would challenge the dominant notion of what a "normal" workplace looks like.

Perhaps an indication of the extent to which the workplace reflects the dominant "view" is the fact than among our 43 interviewees in government positions there were only two Aboriginal women, one Métis man and two women of colour. In addition, we interviewed one woman of colour who works for a provincial employees union. Many of our respondents were aware of the issue, but as long as those charged with implementing employment equity are predominantly White, it will be very difficult to challenge the norm of colour.

The Culture Club

One of our more disturbing findings is that there is a relatively low level of understanding among employment equity implementers and policy makers of the actual circumstances faced by visible minority women. In response to the question about particular problems these women face, more than to any other question, we received a reply referring not to the workplace or to policies, but to the putative attributes of the women themselves. On several occasions, their cultural background was cited as an impediment to their success in the workplace. Reasons varied: they are believed to have "different" values, because their family backgrounds discourage work, because they are less "liberated" than White women and may face opposition, even violence, from husbands who oppose their participation in the

work force, because they are assumed not to speak English well (conflating visible minority status with immigrant status but ignoring the fact that even most visible minority women immigrants come from former British colonies where English is the norm), or because it is assumed that if they do not speak English well they will not be able to work effectively.

These perceptions about the nature of visible minority women have come up often enough in our interviews with senior government officials to convince us that they are an important part of the employment equity conversation in Canada, in both federal and provincial jurisdictions. We believe this conceptual direction is a major impediment to effective employment equity for these women. At the root of the variety of assumptions about visible minority women is a more fundamental assumption that they are simply different from others in the workplace and that difference easily takes on an immutable character. It will not be changed substantially until the face of the public service work force becomes more diverse, and until effective positive measures are put in place to educate and inform at all levels.

Employment Equity as a Numbers Game

Our first interview question asks for a definition of employment equity. The answers we heard indicate that most of our respondents have thought deeply about what they consider equitable. One theme that emerges strongly, however, is a preoccupation with employment equity as a numbers game, whether with respect to representation or distribution issues. Employment equity in Canadian public services to date has primarily been about getting more of the designated groups into the work force, and ensuring that they are better distributed throughout the employment ranks. Several participants referred to an "employment equity hire" of a designated group member. The implication of this terminology is that employment equity kicks in only at those specific times when a designated group member is hired or promoted; by corollary, employment equity does not apply to non-designated group members or to vast areas of work and policy outside of hiring and promotion. Rather than promoting a fair and equitable work environment, this designation results in the "equity candidate" being stigmatized in the process.

We do not suggest that this is the actual belief of most of those we interviewed. In fact, nearly all, when prompted, will go much further to state that employment equity needs to be a fundamental principle throughout workplace practice, and that it does not stop at the numbers. What is significant here, however, is that such points are made only on secondary reflection. The immediate response is more often one that focusses on numbers. This indicates to us that it is in the numbers area that implementers and policy makers feel most comfortable talking about equity, and that initiatives have been primarily geared to numbers with an emphasis on reporting. Going beyond the numbers involves a stretch into territory that may be recognized in theory, but is still relatively unexplored.

The Equity Conversation

These observations raise some very interesting questions about the reactive, proactive and inactive aspects of employment equity policy and practice. Reactive statements, taken off the cuff, indicate that there is often a gap between equity according to the textbooks and the

unreflective, deep-seated, conceptual understanding of processes of discrimination and of the experiences of members of the designated groups. Our general sense is that the proactive climate across Canada, with some important exceptions, is fairly still at the moment. Silences in the conversation indicate considerable passivity, inactivity or stagnation in terms of policy initiatives and implementation.

But employment equity is a hot topic of conversation in Canada; there are few meeting tables, dinner tables or negotiation tables at which it has not held a fairly significant place in recent years. Our interviews were designed to form part of this larger national conversation, albeit restricted to discussion with those who know most, or should be expected to know most, about the topic. Our objective has been to insert ourselves into the dialogue that we might better understand the contours of the discourse and the parameters of debate through which employment equity policies are formulated and implemented.

The tenor of the conversation suggests that we need to understand the general discourse at two levels. At the first level, we need to analyze the vernacular expression of ideas about employment equity, recognizing that this conceptual context is an important regulator of the impact and effectiveness of employment equity policy and practice. We seek to understand, for example, whether the "backlash theory" represents a well-placed misunderstanding of how to make employment equity programs effective or, rather, an effective code for reluctance or refusal to act in the face of what is seen to be oppositional public opinion. In other words, is the backlash the issue, or is the social construction of backlash a cover for the lack of proactive attempts to achieve employment equity?

We seek to understand the complex of circumstances that lead managers, implementers and policy makers sometimes to act against the grain of their putative objectives. And we seek to understand what kinds of new conversations and practices need to be initiated to challenge those ideological barriers we have identified as antithetical to employment equity. At a much deeper level, we seek also to understand the production of the discourse, by exploring the ways in which employment equity debates are part of the larger process by which national (or provincial) identity is constructed. Normative values regulate human relations of which working relations are one manifestation and are, in turn, shaped by the ways those values emerge in everyday discourse. Ideological imperatives emerge to reflect not only such everyday patterns, but also the more general political and economic environment.

That environment is deeply and fundamentally racialized. Therefore, we cannot understand the employment equity context without also understanding that it reflects notions of racial difference that are deeply imbedded in social constructions. Even many of those who have made it their business to overcome inequality recognize racism and barriers that enforce racism only with a great deal of difficulty. The contexts of "diversity" and "difference" in the implementation of employment equity policy are strongly tied to those structural practices that make discrimination a fact of life for visible minority women.

8. IMPLEMENTING EMPLOYMENT EQUITY: LABOUR AND COMMUNITY ISSUES

In our original research design, we stated:

> Setting goals is easy; achieving effective and meaningful change is not. Our research addresses, therefore, the difficult and little understood question of how public policy can work to bring about changes in dominant attitudes and historic practices.

Our research has confirmed and highlighted the difficulties encountered by advocates for employment equity in bringing about "changes in dominant attitudes and historic practices." Our earlier statement that "setting goals is easy" is in need of amendment. In some provinces, the issue of simply setting effective goals to achieve employment equity is actually a major challenge. In those cases where goals have been set, we commonly encountered a sense of insecurity that past gains may be compromised, or that they have been relegated to paper agreements that lack backing for effective implementation.

In this section, we consider the perspective of non-governmental personnel who are either employees of, or dependent on, provincial governments for their operation. We specifically aimed to discuss employment equity concerns with leading representatives of the major public sector unions in each province, and with representatives of the Status of Women Canada offices or other organizations involved in community employment equity issues.

The Employment Equity Context

The findings based on these interviews can perhaps be summarized as reflecting a condition of systemic frustration. The types of frustrations, and the nature of the specific concerns, vary considerably. Also, though there have been cases of successful change, we were not able to identify a model where there is a singular sense of accomplishment or security that past gains will be protected.

The general assumption of our research, that employment equity policy is at an impasse regarding implementation, therefore has been partially confirmed by these general findings. But this assumption is also in need of amendment in light of research findings. Even in provincial contexts of considerable backlash against employment equity principles, the debate is not at a standstill. There is an impressive continued commitment to the essential goals of employment equity, and a bold sense of determination to keep the agenda for change in the direction of greater equity alive and well.

Based on these findings, it is perhaps more accurate to consider employment equity issues in Canada today as in a dynamic period of debate, controversy and struggle. Even where there is the appearance of an impasse, the situation is not static. It would be inaccurate to presume that there is an absence of continued effort toward the elimination of systemic oppression and the positive development of workplaces open to the recruitment and advancement of

women, persons in a visible minority, Aboriginal peoples and persons with disabilities. There is also considerable support for the rights of gay and lesbian members of the work force, and concern that homophobia be identified as a barrier to workplace equity.

In broad strokes, employment equity supporters face a continuing debate about whether employment equity principles are to be supported politically and socially, and whether they are applicable in a particular provincial government setting. Even where policy or legislative gains have been achieved, however, there continues to be concern, whether overt or covert, regarding effective implementation, assessment of success, applicability and scope.

In general, we have concluded that employment equity can only be achieved in the workplace if there is a commitment at some level, and preferably at a variety of levels, consciously to challenge systemic oppression. Where there is employment equity legislation, as in British Columbia today, there are structures in place which support employment equity advocates. The atmosphere conducive to effective advocacy is thereby greatly improved. But legislation alone does not ensure implementation. In the absence of effective advocacy in any specific workplace, or at any specific time, the experience of attempting to implement existing legislation may be one of frustration or maintenance of the status quo, rather than successful positive redress of patterns of oppression.

Moreover, an absence of legislation or policy does not necessarily translate into an absence of effective employment advocacy at the workplace level. In provinces, such as Ontario, which have a history of employment equity legislation, some workplaces may continue to have a culture of equity practices despite the repeal of the former provincial employment equity law. In other provinces, where there are employment equity policies but an absence of legislation, advocacy for employment equity policy may take place through a variety of other channels, including labour union advocacy in collective agreements. When there is an absence of policy *and* an absence of legislation regarding employment equity, however, and there is little or no history of effective advocacy for employment equity (as in the cases of Alberta and Newfoundland) the sense of isolation and frustration among employment equity advocates appears to be most severe.

Based on these findings, it is clear to us that policy and legislation favouring employment equity usually indicate more than simply the words that appear on paper. Instead, varying degrees of successful advocacy, education, activism and argument regarding the understanding of systemic oppression and its manifestations at the level of the workplace tend to surround effective employment equity policy. This context of debate may prove equally, or in some cases more, important to the achievement of equity principles in any given workplace over the long term. Policy and legislation alone appear to be insufficient to assure effective implementation. At the same time, the absence of effective policy and legislation does not necessarily indicate an absence of advocacy and support for employment equity policy in the province in general. What may be indicated is a current failure to achieve institutional protection and enforcement, even on a minimal level. While this is damaging to the advancement of the designated groups and, therefore, to the employment situation as a whole, and should not be underestimated, it should not be presumed to be a permanent or unchanging condition.

Let us consider what is arguably the most favourable provincial context for employment equity policy from such a perspective. In British Columbia, where employment equity policy is most developed, there has been an interventionist role by the NDP Government regarding the implementation of employment equity. As stated by one advocate, by the time of the NDP's second term in office, the ministers were expecting departments to "show us your numbers." Because of a general hiring freeze within the civil service, however, there are few means to increase the applicant pool among the target groups beyond those already employed and competing internally for advancement. Moreover, frustration was expressed with bottlenecks within the bureaucratic structure, making implementation of agreed upon decisions at times extremely slow.

In Manitoba, where employment equity policy has been in place since 1983, though there is no legislation, advocates describe a passivity that has set in, now that it is perceived that the province is in a "post-equity era." For example, the government is perceived to be hesitant to bring in policy that would provoke resistance from the labour movement or other community activists. Our research indicates that since the early to mid-1980s no significant new proactive initiatives to advance equitable conditions have been implemented.

For those provinces that do not have employment equity policy in place, advocates expressed extreme frustration with some governments. In one case, the "brick wall syndrome" was described, where advocates tire after months or years of trying to implement even small changes in the direction of equity but find no real progress. In another case, changes are only seen to occur where there has been a mass, public, active fight, including lobbying and strike action. Several advocates in provinces where the backlash against employment equity policy has been given either institutional backing from government ministries, or has been allowed to continue unchecked, perceived a continual erosion of support systems for all the designated groups within their province as a whole. In such instances, there were fears that openly discriminatory behaviour including sexual harassment and racist incidents were being given renewed licence as a result.

We encountered in the interview process many individuals who were very committed to the goals of equity in society as a whole, but levels of training and expertise in employment equity specifically varied greatly. This is, in part, a result of the specific contexts in which advocacy for increased rights for a wide constituency of workers occurs, and where there are similarly a wide variety of issues at stake.

It would seem that the existence of official provincial government employment equity policy serves at least, in part, to focus the attention of the advocates in the direction of effective implementation. Where there is effective policy in place, it appears to encourage a level of expertise among the advocates. We were able to identify a rough correlation between higher levels of knowledge, confidence and experience among personnel responsible for employment equity advocacy in the provinces, and the most effective employment equity policies and legislation. This did not only apply to the current policies or legislation in place, but also, in the case of Ontario, to previous policy and legislation that have been repealed.

In the absence of employment equity policy, however, knowledge of employment equity would appear to be almost accidental. In part, this is a reflection of the complaints-driven context in which such issues tend to arise if there is no policy to seek out positive measures to advance employment equity. In other words, in for example Alberta, Prince Edward Island or New Brunswick, where equity issues are largely handled through human rights complaints or labour grievances, advocates may have knowledge of specific issues that had arisen through these routes. In Saskatchewan, though employment equity policy is monitored through the Human Rights Commission, the policy allows for a proactive role that goes beyond the complaints mechanism alone (SHRC 1996).

With the exception of the Saskatchewan example, however, the presumption that employment equity issues can effectively be addressed through the implementation of provincial human rights codes was heard primarily not as a position of advocacy, but as one of opposition to employment equity policy. The claim that there is no need for employment equity policy, or that existing policy does not need to be strengthened by legislation or other enforcement measures, was commonly defended on the grounds that human rights commissions already exist for the same purpose.

Our findings suggest that this assumption is extremely misplaced. The systemic frustration among employment equity advocates described above commonly pointed to the failure of a complaints-driven mechanism to address systemic oppression adequately. This is not to suggest, however, that any employment equity policy is immediately effective. In a number of provinces where there is some form of employment equity policy, there appears to be either little political will or a lack of effective mechanisms for enforcement.

Policy formulations by governments may open the door for greater advocacy toward effective implementation. Advocates in some provinces have taken the opportunity to push the employment equity agenda further, only to find that detailed discussion papers do not move beyond the file drawers. The result is that advocates can be doing the job they are expected to do, and which they are responsible for, concerning advocating for equity in general. Regarding the specific issues and concerns that relate to employment equity policy, however, their effectiveness may, by their own admission, be limited.

Within the broad range of issues covered under employment equity policies in general, two trends seemed to recur in these interviews. First, the understanding of employment equity regarding women who are not members of the three other designated groups was usually significantly greater than for any other single designated category in almost every province. This was true even when the issue of the specific experiences of women who were also members of another designated group was raised. Second, knowledge of the issues relating to visible minority women varied greatly depending on the particular socio-political context of the province. This observation did not indicate a weakness, but on the contrary the importance of the wider context of social, economic and political struggle beyond the realm of policy discussions alone to achieve equity. In Nova Scotia, there was notably strong sensitivity to the interests of Black women as a visible minority. In Manitoba, Prince Edward Island and British Columbia, the interests of Aboriginal women were repeatedly noted. In New Brunswick, though this was not included as a specific question in the

interview process, the interests of Francophone women were repeatedly identified among the respondents under the rubric of "visible minority women," citing examples of workplace discrimination on the basis of language and culture.

Our research indicates that with or without an explicit policy calling for employment equity, the implementation of such policies requires the attention and persistence of advocates. Policy is necessary, it appears, but not sufficient, for achieving a climate conducive to increased support for employment equity implementation. While statistical profiles are not available, the extensive interviews conducted point to some common patterns.

This is not to suggest that even within existing and varied conditions and contexts, there is not considerable scope for variation in orientation. In some cases, representatives in labour and community organizations were more sensitive to the issues of employment equity than others. More specifically, in some provinces there is significant understanding of the particular implications of employment equity policy in general and for visible minority women in particular, while in other cases knowledge of the issues appears to be far less advanced or even non-existent.

Employment Equity and Labour Unions

One of the most important issues in terms of employment equity implementation at the workplace level is the role of the labour or trade unions. Employment equity policy at the provincial level and the mandates of provincial labour unions regarding employment equity may, and often do, complement one another. They may also come into conflict. Our findings conclude that there is nothing predetermined or structurally predicated in terms of the policies of labour unions toward employment equity. This is, in part, because employment equity policy and legislation operate differently than the policies of labour unions.

Employment equity policy is essentially structured as a guideline for employment practices. Where there are policy or legislative directives, they are applicable to management in the form of directives relating to recruitment, hiring, promotion, retention and possibly dismissal practices. Whether or not the specific workplace is unionized is not the central issue regarding employment equity policy development. However, employment equity is relevant to all employees and prospective employees when policy issues move to the question of implementation. The most effective implementation of employment equity policy necessitates the co-operation of the entire work force.

Trade unions, however, are defined as organizations that represent their constituencies at the workplace. While many unions today have community-oriented policies, as bargaining agents, they are not structured to represent prospective employees who have not yet been hired. Moreover, collective bargaining involves a process of negotiation, sometimes escalating to a point of conflict—including possibly grievances, workplace actions or strikes. Alternatively, negotiation may also include substantial compromise with employers.

This study has focussed on the public sector as a place of both policy development and employment. Historically, federally and provincially, service sector employment has been an

area of post-World War II expansion, with employment positions filled largely by women workers. Since the 1970s, expansion has stalled, and the 1990s were characterized by a contraction in the service sector. However, women workers still comprise a substantial majority of employees. In this, the pattern in Canada has been similar to other advanced western liberal democracies. Though women workers have been paid less than male workers performing comparable work, and have faced discrimination in promotions, they have been the majority of the work force.[18] Currently, in every province, women workers in the public sector have an established tradition of trade union organization and collective bargaining, including negotiation for greater rights as women workers, specifically over issues such as maternity leave or equal pay.

Unlike employment equity legislation or employment equity policy that is enforced by specific mechanisms, collective agreements are, by definition, temporary and transitional. Rights and obligations are bargained for and can be threatened with elimination, bargained away, eroded or strengthened, in later negotiations. Union leaderships are elected and are subject to change over time; similarly, levels of participation and the involvement of rank and file workers in any given local trade union are variable. Finally, unions are bodies that develop policy positions, and engage in conventions where various positions are debated. The public sector unions considered as part of this study often had considerable histories of internal debate and discussion regarding the relevance and implementation of employment equity for their memberships.

Although we made an effort to consider these questions in this study, some of the provinces were represented by a large number of unions, and the unions themselves often had a variety of relevant collective agreements. A complete overview of trade union policy regarding employment equity at the provincial level goes beyond the scope of our investigations. Our research indicated, nonetheless, that some collective bargaining agreements explicitly include language to implement employment equity. These agreements are binding on both employers and employees over the life of the contract. At least in British Columbia, Manitoba, Nova Scotia, Ontario and Saskatchewan, there is employment equity language in the collective agreements or official union policy statements among the largest representative unions.[19]

Some union leaders have had the experience of arriving at the negotiating table armed with a well-articulated mandate and an organizational policy to advocate employment equity for their memberships. There are also employment equity advocates within the labour movement who continue to fight almost as difficult a battle within their own organizations as they do with the public service administration. Similarly, union leaderships have varying types of relations with employment equity implementers in government.

In two provinces, implementers are convinced unions represent one of the major impediments to advancing employment equity. Our interviews in the other provinces, however, indicate that the unions are convinced employment equity is a means of protection of all workers' interests and should be supported in contract negotiations and grievances. It was more difficult to determine how such support was made operational, especially given the variation in levels of resistance or advocacy for employment equity among their various provincial governments in their capacities as employers.

One particular issue that we were concerned to address was the relationship between seniority rights and employment equity. A variety of responses explained this interface. In at least two public sector unions, employment equity within the public service is defined, in part, in terms of certain designated positions where only those in a specific equity target group could compete. Once so defined, seniority serves as a criterion to differentiate one candidate from another within the designated group.

Another union representative saw the issue of seniority as a means to combat a prior history of patronage or favouritism in promotions. With employment equity in place, the criteria for promotions must be very clear and only associated with the requirements of the position itself. Employment equity was seen to be a complement to seniority rights.

Along similar lines, another senior union representative addressed this question in terms of a consideration for various mechanisms to ensure against arbitrary managerial practices, historically and in the present. The principle of workplace seniority, it was stated, was developed and fought for in the labour movement in Canada and internationally to ensure that those with accumulated years of experience could not be arbitrarily victimized or dismissed, particularly if they argued with an employer or advocated for better working conditions. As the work force has changed in modern times, especially with larger numbers of women and immigrants becoming a permanent part of the Canadian work force, one form of protecting workers against arbitrary managerial practices is to ensure a system of employment equity in hiring, retention and promotions. In such a view, employment equity principles were seen to support and augment the principles of workplace seniority.

Another union representative maintained that employment equity principles are central to the union's collective bargaining strategy. In at least Ontario, British Columbia and Nova Scotia, unions have actively lobbied for or participated in government employment equity policy development.

One union representative described a situation where a debate occurred regarding the hiring of a person with a disability for a designated position in a government workplace. Originally challenged by fellow unionists as a violation of seniority, she was called in to investigate. She argued that it was in the best interests of the able-bodied workers to encourage the new employee's participation. The hiring was actually a countermeasure, she maintained, to the historic denial of the opportunity to gain workplace seniority that was carried out by discriminatory management practices. The new employee's lack of seniority, as she put it, "was not his fault. It was systemic." The argument was won, and the resistance was transformed into support for the position and for the employee.

It should not be assumed that all outcomes are inevitably positive ones. In several instances, the achievements of workplace equity have been seen as potentially threatened by major government restructuring. Seniority concerns in such circumstances may be equated with job protection of a given section of employees, who may then perceive any increase in further employment as a potential threat to their own positions. In such instances, one section of workers can become pitted against another, and divisions along lines of race or gender may be fuelled. Equal access to employment is predicated on the existence of jobs

and room for advancement. In an age of cutbacks, downsizing and layoffs, employment equity can be reduced to matters of retention and promotion from among a smaller and smaller pool of employed workers. Issues of recruitment and access become subsumed under concerns for a balanced budget. The risks to the most vulnerable groups of workers in such conditions, not least visible minority women, are quite profound.

9. CHARTING NEW COURSES: THE POLICY AGENDA

Our findings suggest there are two extremely difficult aspects to the employment equity impasse. The first, outlined in Chapter 7, is that the discourse in equity contains conceptual and ideological barriers to identifying, understanding and normalizing employment equity objectives. These barriers are deeply embedded in historic oppressions that affect society in general, but are expressed in subtle ways even among those formally most dedicated to overcoming barriers and implementing equity. The second, outlined in Chapter 8, is that contradictions among the objectives of different players within Canada's public services create frustrations, fears and bottlenecks that need to be addressed by political initiatives that include but also go beyond policy issues. We have also identified a range of areas where shorter term policy initiatives might be undertaken, and where we might begin to break apart the clusters of employment equity implementation barriers faced by visible minority women.

Provincial Variation in Employment Equity Policy and Practice

As indicated in Chapter 3, huge differences exist in the structure and application of employment equity policies across Canada. These are not simply differences in degrees of effectiveness, but are a significant expression of the variation in political culture from one province to another. Provinces have very different political histories, and social and economic priorities. These differences are expressed in a variety of provincial discourses that establish distinctive regional identities, expressed in ideological terms. These differences indicate to us that, on the one hand, it is important to develop policy and practices that are context-specific, with a view to understanding what will work for a particular population and set of circumstances. On the other hand, some of the variation is also due to unevenness in terms of training, implementation and experience. On this basis, the following policy recommendations are indicated.

Recommendation 1: Recognize what works, given a specific geopolitical context.
As recent national political debates show, there are many aspects of Canadian society for which a "one size fits all" policy is not appropriate; employment equity is one of them. At least in the short term, policies need to develop to suit the legislative and public service cultures of Canada's diverse provinces. This is not to suggest that regional identity should be used as an excuse for not implementing change; rather that change can only occur effectively when it is contoured to a specific landscape.

Recommendation 2: Employment equity policies should be suited to local demographic characteristics.
Of course, employment equity policies must be fair to all, and need to be applied for all the designated groups. Special measures programs, however, should be developed with a view to the specific needs of local communities, for example, Aboriginal peoples in the north, communities of Asian background in British Columbia and African-Canadian communities in Nova Scotia. Those places with the largest minority communities, as well as the largest

absolute numbers of visible minority employees, currently have among the lowest rates of representation relative to the size of the work force.

Recommendation 3: Develop mechanisms to share and compare employment equity strategies among provinces.

We were surprised to discover how little discussion of employment equity crosses interprovincial borders, either at the political or at the public service level, or among the provincial employees' unions. At the highest political level, employment equity should be placed on the agenda for discussion at first ministers' meetings. At the level of implementation, communication and collaboration could be facilitated by developing interprovincial networks, joint union conferences, union–management conferences and national co-operative training programs.

Recommendation 4: Conduct comparative research to analyze which province-specific practices are most effective.

There has been virtually no research published comparing provincial employment equity policies and results to our knowledge. While our research provides a very preliminary provincial comparison, there is a strong need for research to undertake deeper and more detailed analysis. Such analysis needs to consider not only the obvious issues of differences in legislation and policy, but also differences in political culture and institutional history that affect the climate for change.

Building Commitment

Building commitment to employment equity is perhaps the most difficult objective, since it involves fundamental ideological shifts, usually not achieved through changes in policy and practice alone. Most of our respondents were not only committed, but passionate in their desire to make employment equity policies more effective; many expressed frustration at the lack of commitment in a variety of other areas of responsibility. Several aspects of policy emerge as conducive to commitment building.

Recommendation 5: Foster exchange of information so commitment is built on common goals and understanding.

We were most impressed with the level of commitment in those jurisdictions with a means of bringing all the equity stakeholders together on a regular basis. Saskatchewan and British Columbia have province-wide consultative committees on employment equity that bring together representatives of government and the unions. At the federal level, there is the Interdepartmental Committee on Employment Equity that includes members from the Treasury Board Secretariat and federal departments and agencies, four consultative committees that represent the designated groups, the National Joint Council/Joint Consultation Committee on Employment Equity that brings government and the unions together, and a joint committee at the deputy ministers level. Such committees, when they work effectively, not only increase information flows but emphasize that achieving equity is a partnership in which various constituencies have a strong stake.

Recommendation 6: Develop effective means of communicating employment equity programs and policies to all stakeholders.
Our preliminary research suggests that the most serious aspect of the backlash against employment equity is fear or, in some cases, scare mongering, about backlash. The most effective way to counter backlash is to ensure that everyone with a stake in employment equity is fully informed about the goals, expectations and rationale for effective measures. Information assists designated group members to use programs more effectively, and increases understanding and acceptance among non-designated group members.

Recommendation 7: Policies need to set clear guidelines and targets that cannot be easily ignored, and preferably, are enshrined in legislation.
Despite an antipathy to legislation on the part of most of our respondents, our work suggests that legislation is the most effective way to advance equity through guidelines that are clear and unambiguous, and that create firm obligations. While a positive environment is also important, the relationship between obligation and commitment needs to be supported by the strongest possible requirements for accountability.

Recommendation 8: Targets should increase progressively rather than remaining static.
Employment equity is a moving target, both because the social context and community values change, and because each achievement creates new needs. Targets, whether expressed in numerical or qualitative terms, need to be reviewed and adjusted on a regular basis to ensure that they are realistic and that they operate as achievable goals.

Recommendation 9: Positive reinforcement should be built in to the system.
Positive reinforcement can be achieved in a range of ways that includes competitions and awards for progress, which occur at the federal level, and a meaningful system of achievement recognition. Public recognition of achievement, through newsletters, annual reports or media coverage, increases both commitment and awareness.

Reporting

The amount of information on provincial employment equity programs and policies varies, but it is generally a significant problem. Whereas at the federal level there is a vast amount of information available, only in the province of Saskatchewan did we obtain extensive and detailed written information.

Recommendation 10: Detailed annual reports on employment equity achievements should be mandatory.
Those provinces with a mandatory reporting system are also the provinces where employment equity is most developed and where there is a higher level of accountability. Reports should be produced and made widely available.

Recommendation 11: Create effective educational materials to provide employment equity information.
Effective informational materials play a major part in informing all concerned of their own obligations and of the needs of others, in reducing fears based on ignorance, and in maintaining

commitment. Saskatchewan has recently produced an excellent publication, *Road to Equity: Hope for Diversity* (1998), as a joint union–management initiative. Not only does such a publication reach a wide range of people, it can be a very effective means of educating and fostering co-operation among those involved in its publication. Similarly, the consultative groups within the federal public service have produced a series of publications that convey more effectively than any other means the conditions faced by members of the respective designated groups.

Making Employment Equity Work

Legislation and policies alone will have limited impact unless they are backed up with specific measures that ensure maximum effect. Various measures have been developed at the federal level in recent years, with varying degrees of success, but we found very little at the provincial level.

Recommendation 12: Involve all parties in consultation and collaboration on employment equity programs.
Unions, employee groups and others have a great deal of information and expertise that can add to the effectiveness of employment equity programs. Their involvement increases their interest and commitment, and facilitates a higher level of education. Consultation and collaboration should be serious and respectful.

Recommendation 13: Use designated staffing to increase representation in those areas where the most serious lack of representation occurs.
Our research shows that designated staffing works very effectively in Saskatchewan and British Columbia, where it is sanctioned by collective agreement. Evidence also suggests that no matter how extensive or effective the other aspects of employment equity programs are, it is important to bring numbers up as a first step, and there is rapid improvement once critical numbers are reached. This is especially the case for those designated groups, such as visible minority women, who are most underrepresented and who face strong residual effects of historic oppression. No method is more effective than designated staffing, but it must be done according to careful guidelines, and in full consultation with bargaining agents.

Recommendation 14: Develop strong and effective mechanisms for monitoring employment equity results and for achieving compliance.
The requirements of the federal *Employment Equity Act* specify that all departments must set targets, conduct employment systems reviews to assess systems and remove barriers to full access, and undergo independent compliance reviews undertaken by the Canadian Human Rights Commission. In our opinion, this process represents the most effective means of ensuring that employment equity policies are taken seriously and that progress will advance according to a reasonable agenda.

Measuring Employment Equity Results

Although we argue throughout this report that employment equity is more than numbers, the numbers are important as a partial measure of success and as a basis for assessing the needs of the designated groups.

Recommendation 15: Employment equity data should be broken down by gender across the other three designated groups.
For many years, employment equity advocates have complained to governments that the method of statistical reporting that fails to disaggregate according to gender fails to recognize gender-based differences that may occur within the other three designated groups. In recent years, some jurisdictions, especially the federal government, have begun to provide representation data for all groups by gender, but they still fail to provide breakdowns across analytical categories for such things as hiring, separations, promotions, occupational breakdowns and regional distributions, possibly masking very significant characteristics of women in these minority categories.

Recommendation 16: Provincial officials should work together to standardize statistical measures and reporting.
One of the greatest difficulties we faced in our attempt to compare provincial employment equity results was the unavailability of data. The information we have for four provinces is based on substantially different criteria. Recognizing that data collection is itself an ideological exercise, standardization of data is a difficult objective, but one that would allow a much better sense of representation issues.

The Employment Equity Portfolio: Whose Responsibility?

The employment equity portfolio is perhaps more variable across provincial public service structures than any other feature. In some provinces, particularly Alberta and Ontario, it is difficult or impossible to identify an office or individuals with direct responsibility; in others, such as British Columbia and Saskatchewan, the lines of responsibility are clear and well publicized. We believe it is of utmost importance that responsibilities be specified as clearly as possible.

Recommendation 17: Make equity everyone's responsibility, but specify a clear mandate for the administration of equity.
The seductive but simplistic claim that equity is everyone's responsibility can easily result in it being no one's. Employment equity requires strong leadership, and effective administration by people with the training and qualifications to develop and implement policies and practices. The responsibility needs to be reinforced equally, but in different ways, for those in the highest positions, and for those responsible for day-to-day implementation.

Recommendation 18: There should be at least one individual in each department whose sole mandate is employment equity administration.
In most departments throughout provincial public services, where dedicated employment equity officers are appointed, they divide their time between employment equity and other

duties, usually in some human resource capacity. Because employment equity is a long-term process compared to some of the urgent needs that arise in the everyday administration of human resources, it often gets pushed to the bottom of the agenda. Furthermore, individuals who cannot devote full time to employment equity tend to spend their time doing the required tasks such as making reports, and have little time for program development, training or creative thinking.

Recommendation 19: Specify clear rewards for those who do, and penalties for those who do not, meet their employment equity targets and responsibilities.
It is too easy to blame others or blame "the system" when targets are not met. This attitude is one that we found especially strong among some of those with the highest responsibility for employment equity. In an atmosphere that is strongly supportive and constructive rather than punitive, it is important to make it very clear that results matter. The strongest way to relay this message is to build responsibility for employment equity into annual performance reviews or other evaluative mechanisms, at every level, including that of deputy ministers.

Training, Training, Training

Aside from the development of effective policies and legislation, training is probably the most crucial key to achieving employment equity. Training programs vary tremendously from province to province, in both content and extent.

Recommendation 20: Develop national collaboration on employment equity training standards.
At present, there is almost no interprovincial collaboration on training standards. Most employment equity training in Canada is done by private consultant firms, which vary tremendously in their approaches and in the quality of their training. Common standards and collaboration, however, would greatly benefit all employment equity advocates. Greater awareness of what others are doing would increase the quality of local training packages.

Recommendation 21: Training programs need to be tied to the socio-political context.
Effective employment equity training goes beyond the immediate concerns of human resource management, to address the wider social processes through which systemic oppression occurs. Racism, sexism, homophobia and discrimination against people with disabilities need to be understood as the foundation of employment inequity.

Recommendation 22: Employment equity training programs need to reach all of the work force, at all levels.
A variety of training programs is needed to involve all members of the public service in ways that are appropriate to their respective positions. Training for the entire public service should be mandatory and ongoing, with built-in progression over time. The concept of training the trainers works very well to increase expertise and to generate greater involvement.

Recommendation 23: Employment equity training should cover all aspects of workplace relations and should be built into all other training programs.
While specific employment equity training is important, it is just as important to recognize that there is an equity component to every aspect of work and training, from technical courses to human resource management and communication courses. It is essential that employment equity not be isolated into a separate jurisdiction. All trainers should receive employment equity training as part of their mandatory qualifications.

Anticipating and Countering Backlash

The spectre of backlash is a serious concern to most of our respondents. As a result of recent developments in Ontario, this concern has been raised to higher than ever proportions, and we believe it is a major factor impeding the progress of employment equity policy development in a number of provinces. Backlash is the bottleneck of the current phase of employment equity implementation.

Recommendation 24: Provide effective information to counter the backlash effect.
Backlash is effective as much for the fear it generates as for the political opposition it musters effectively. That fear can be countered only by providing employees with an effective explanation of how it works, and effective means of countering backlash arguments.

Recommendation 25: Develop specific training programs and workshops to deal with the backlash phenomenon.
Effective public policies are those that have mechanisms for addressing the issues of the day. In the current climate, this means bringing experienced people together to think creatively about how backlash can best be countered in their own jurisdictions.

Employment Equity Policy and Visible Minority Women

Our findings suggest that visible minority women suffer among the most severe consequences of historic oppression in Canadian public services. They are among the least representative numerically, and the employment equity conversation indicates the lowest level of understanding of their circumstances. Their situation requires some very specific policy initiatives.

Recommendation 26: Develop anti-racism training and policy programs at every level of the public service.
Only specific anti-racism programs will address widespread systemic effects of racialized practices, attitudes and beliefs. In today's context, racialized practices are often not the overt racism of the past, but subtle effects of long-established historical trends; they need to be countered with systemic training programs, mandatory for every employee. A training program entitled, Walk a Mile in My Moccasins, developed by Manitoba Employment Equity Co-ordinator, Louise Chippewa, provides an excellent example, which could be applied to a similar program to address the circumstances of visible minority women.

Recommendation 27: Work with local communities, both to develop the specific attributes of employment equity policies and to ensure unimpeded access of the particularly disadvantaged groups into the public service.

Reaching out to communities is a fundamental aspect of virtually every effective employment equity program. Our research suggests that community contacts also should respond to local conditions, to address the specific needs of communities in different parts of the country, and to indicate a respect for their particular circumstances. Nova Scotia, where specific connections have been made with the African-Canadian community, provides an example in principle of such an approach.

This recommendation is particularly important given the major finding from our interviews that those responsible for implementing employment equity policies are often poorly informed about the conditions of visible minority women. It is important that community groups play a major role.

Recommendation 28: Develop programs designed to increase the skills and potential of visible minority women.

Visible minority women need to be "fast-tracked" into more positions and higher levels, through programs that enhance their skills. Such programs need to be based on consultation with current and potential visible minority women employees to target their specific needs. They also need to build in components aimed at career progression and retention.

10. FUTURE DIRECTIONS: WHAT NEXT FOR EFFECTIVE EMPLOYMENT EQUITY IMPLEMENTATION?

Our research has indicated that employment equity policy development and implementation across Canada are highly variable and uneven. In general, there is a need for profound improvement and considerable change both within and beyond existing policy frameworks at the provincial government level. We have been impressed, nonetheless, by the level of expertise, interest and commitment on the part of stakeholders across the country; we have also been humbled by the number of unanswered questions posed by our analysis.

This work has exposed and helped to explain some of the barriers to effective implementation of employment equity policy, and some of the opportunities available. Despite conditions of major political and economic restructuring in virtually every jurisdiction, and despite a degree of backlash against the principles of employment equity, we believe there is both the need and the means for considerable progressive change to extend equity in this period. Policy developers need to investigate critically those arguments that, in the name of equity, may foster inactivity, such as the backlash effect or economic constraints. Concerns that employment equity is too costly for these times need to be treated with deep suspicion. While the public sector has been prone to cut social programs on grounds of financial exigency and political ideology at both the federal and provincial levels, in some industries within the private sector—especially banking—employment equity has not fallen prey to this logic. Rather, it has been embraced as being "good for business."

Further, employment equity policy has seen considerable advances for the designated category "women," albeit more in terms of representation than in distribution, and removal of inequitable barriers still remains a serious issue. Nonetheless, generalized understanding of the issues for women is considerably above that for the other three groups. This is an issue of concern especially for women who are Aboriginal, disabled or in a visible minority. The specific needs of these groups need to have a higher priority in virtually every arena, both federally and provincially.

In particular, the needs of visible minority women remain at the very bottom of the employment equity agenda. Misinformed, culturally biased and racialized interpretations of their situations represent the single most problematic feature identified in the interviews we conducted. We can only assume that if so many of those with the greatest commitment and understanding of employment equity are having difficulty breaking with stereotypes regarding minority women in the workplace, then the issue is much deeper and more serious than generally recognized. Virtually all our respondents agreed with this perspective, yet there is a very long way to go in understanding the issues and generating effective policies.

In sum, we are at the tip of a very large iceberg. We see this research as a pilot that, we hope, might become the basis of a much larger study at some point. Within the parameters of this research, however, we believe that we can identify some general problems of definition and clarity regarding the nature of employment equity policy.

Employment equity, in our view, requires a demonstrated and proactive approach. The successful implementation of employment equity policy implies awareness and knowledge of a situation in need of change from an inequitable earlier condition. Employment equity cannot be effectively implemented simply through the development of governmental policy initiatives, or through legislative decree, important as these are. To be effective, it also demands awareness and knowledge of diversity of the population and specificity among the designated groups. The absence of equity in employment practices may appear neutral but, in reality, it is likely to support a status quo which is discriminatory or biased against specific groups or individuals.

The profound structural barriers faced in society at large among visible minority women—including issues of language, immigration rights, educational opportunities, family responsibilities, presence or lack of culturally specific support networks, racism in general and sexually explicit forms of racism, sexism in general and racially explicit forms of sexism—need to be understood to be addressed effectively in an equitable employment context. We need to begin with the fact that racism exists as a deeply embedded and durable aspect of our larger society. Progress from here needs to develop along several fronts addressing those larger societal issues and developing specific programs to counter their effects within a public service environment. Public service policies, like those of the federal government, need to play a significant leadership role in this respect.

Employment equity policy also presumes a demonstrated and proactive approach. While the focus of employment equity policy and practice is, by definition, a given workplace, ministry or industry, to be effective, the commitment to advancing equity must necessarily involve an understanding of discriminatory practices that are cultivated well beyond the immediate workplace. Furthermore, by effectively engaging the larger society, governments are less likely to encourage backlash and more likely to have influence beyond the public service.

Effective implementation of employment equity also involves the promotion of informed interaction, and the development of an environment of collaboration and mutual support, among the diverse and multiple groups that now permanently comprise Canada's demographic mosaic. This is an ambitious goal, and we are not so immodest to suggest that we have identified the means to a remedy. We are confident, however, that the goal is the right one to pursue, and that concrete steps toward its achievement are entirely practicable given sufficient political will.

APPENDIX I: TABLES AND FIGURES

Table 1: Work Force Availability of Designated Group Members

Availability	Designated Group (%)			
	Women	Aboriginal Peoples	Persons with Disabilities	Persons in a Visible Minority
National	45.9	2.0	4.8	10.4
Newfoundland	45.0	2.3	2.0	0.7
Prince Edward Island	46.5	0.7	4.9	1.1
Nova Scotia	45.6	1.0	6.9	3.0
New Brunswick	45.6	1.2	5.7	1.1
Quebec	45.0	0.8	2.9	5.4
National Capital Region	52.2		5.5	
Ontario	46.7	1.1	5.2	14.6
Manitoba	46.0	7.6	5.3	7.1
Saskatchewan	45.5	6.6	6.1	2.7
Alberta	45.5	3.2	6.1	9.2
British Columbia	46.0	3.0	5.3	16.3
Yukon	46.9	16.1	4.7	3.0
Northwest Territories	45.2	46.1	4.4	3.3

Table 2: Representation of Designated Groups in the Federal Public Service

	Year and Percentage Representation											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Women	42.4	42.9	43.6	44.5	45.3		46.1	47.0	47.4	48.2	49.5	50.5
Aboriginal Peoples	1.8	1.7	1.8	1.9	2.0		2.0	2.0	2.2	2.3	2.4	2.7
Female								2.4	2.7	2.8	2.9	3.2
Male								1.6	1.8	1.9	2.0	2.1
Persons with Disabilities	2.6	2.7	2.8	3.1	3.0		3.1	2.9	3.2	3.1	3.3	3.9
Female								2.7	3.0	2.9	3.1	3.7
Male								3.2	3.4	3.3	3.6	4.1
Persons in a Visible Minority	2.7	2.9	3.1	3.5	3.6		3.8	3.8	4.1	4.5	4.7	5.1
Female								3.7	4.0	4.4	4.5	5.0
Male								3.9	4.2	4.6	4.8	5.3

Source:
Annual reports of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission of Canada. Data cover employees defined for employment equity purposes under the *Financial Administration Act* from 1986, and the *Employment Equity Act* from 1996. They include PSSRA 1-1 indeterminate, terms of three months or more and seasonal employees. Percentages are for total federal public service work force, except when broken down by gender, when they represent percentages of total females and total males respectively.

Table 3: Designated Group Employees in the Federal Public Service by Selected Occupational Category

Year	Women			Aboriginal Peoples		
	Management (%)	Scientific and Professional (%)	Administrative Support (%)	Management (%)	Scientific and Professional (%)	Administrative Support (%)
1989	14.1	25.0	83.1	0.9	1.6	2.1
1993	17.6	28.3	83.8	1.1	1.4	2.3
1994	18.3	28.9	83.6	1.1	1.3	2.4
1995	19.1	29.5	84.1	1.2	1.4	2.7
1996	21.3	30.2	84.6	1.6	1.4	2.9
1997	23.0	31.2	84.0	1.7	1.5	3.0
1998	25.1	32.2	84.0	1.8	1.6	3.3

Year	Persons with a Disability			Persons in a Visible Minority		
	Management (%)	Scientific and Professional (%)	Administrative Support (%)	Management (%)	Scientific and Professional (%)	Administrative Support (%)
1989	1.8	2.0	3.4	1.9	7.6	3.1
1993	1.9	1.9	4.0	2.4	8.3	4.0
1994	2.0	1.8	3.8	2.3	8.3	3.8
1995	2.2	1.9	4.2	2.4	8.6	4.3
1996	2.1	1.9	4.3	2.3	9.1	4.7
1997	2.2	2.0	4.5	2.6	9.0	4.7
1998	2.9	2.3	5.1	2.8	10.1	5.3

Note:
Breakdowns are not available by gender for Aboriginal peoples, persons with a disability or persons in a visible minority.

Source:
Annual reports of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission of Canada. Data cover employees defined for employment equity purposes under the *Financial Administration Act* from 1986, and the *Employment Equity Act* from 1996. They include PSSRA 1-1 indeterminate, terms of three months or more and seasonal employees.

Table 4: Hirings of Designated Group Members to the Federal Public Service

Year	Women (%)	Aboriginal Peoples (%)	Persons with Disabilities (%)	Persons in a Visible Minority (%)
1988-89	47.8	3.1	2.2	4.0
1992-93	50.6	3.3	2.4	5.2
1993-94	62.3	2.0	1.7	2.7
1994-95	62.2	2.6	1.8	2.9
1996-97	63.4	3.2	1.7	3.4
1997-98	59.9	3.0	1.7	3.9

Note:
Breakdowns are not available by gender for Aboriginal peoples, persons with a disability or persons in a visible minority.

Source:
Annual Reports of the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission of Canada. Data cover employees defined for employment equity purposes under the *Financial Administration Act* from 1986, and the *Employment Equity Act* from 1996. They include PSSRA 1-1 indeterminate, terms of three months or more and seasonal employees.

Table 5: Promotions of Designated Group Members in the Federal Public Service

Year	Women (%)	Aboriginal Peoples (%)	Persons with Disabilities (%)	Persons in a Visible Minority (%)
1988-89	21.8	1.2	1.7	1.2
1992-93	53.7	2.1	2.4	4.0
1993-94	62.3	2.0	1.7	2.7
1994-95	56.1	2.3	2.5	4.1
1996-97	54.6	2.8	2.5	4.7
1997-98	52.3	2.6	3.1	5.8

Table 6: Representation and Work Force Availability of Women in the Federal Public Service by Province

Province	Representation (%)	Availability (%)
Newfoundland	40.8	45.0
Prince Edward Island	56.5	46.5
Nova Scotia	37.0	45.6
New Brunswick	48.0	45.6
Quebec	50.0	45.0
National Capital Region	52.4	
Ontario	52.2	46.7
Manitoba	55.5	46.0
Saskatchewan	49.4	45.5
Alberta	48.9	45.5
British Columbia	47.3	46.1
Total Federal Public Service	50.2	45.9

Table 7: Representation and Work Force Availability of Aboriginal Peoples in the Federal Public Service by Province

Province	Representation (%)	Availability (%)
Newfoundland	3.2	2.3
Prince Edward Island	1.4	0.7
Nova Scotia	1.3	1.0
New Brunswick	1.3	1.2
Quebec	0.9	0.8
National Capital Region	1.8	
Ontario	2.1	1.1
Manitoba	5.6	7.6
Saskatchewan	5.7	6.6
Alberta	4.0	3.2
British Columbia	2.5	3.0
Total Federal Public Service	2.3	2.0

Table 8: Representation and Work Force Availability of Persons with a Disability in the Federal Public Service by Province

Province	Representation (%)	Availability (%)
Newfoundland	2.0	2.0
Prince Edward Island	4.7	4.9
Nova Scotia	3.3	6.9
New Brunswick	3.0	5.7
Quebec	2.1	2.9
National Capital Region	3.2	5.5
Ontario	3.2	5.2
Manitoba	3.4	5.3
Saskatchewan	3.0	6.1
Alberta	3.1	6.1
British Columbia	2.6	5.3
Total Federal Public Service	3.0	4.8

Table 9: Representation and Work Force Availability of Persons in a Visible Minority in the Federal Public Service by Province

Province	Representation (%)	Availability (%)
Newfoundland	0.5	0.7
Prince Edward Island	0.9	1.1
Nova Scotia	3.3	3.0
New Brunswick	0.7	1.1
Quebec	1.7	5.4
National Capital Region	4.4	
Ontario	7.0	14.6
Manitoba	2.8	7.1
Saskatchewan	2.0	2.7
Alberta	5.2	9.2
British Columbia	7.5	16.3
Total Federal Public Service	4.3	10.4

Table 10: Representation and Work Force Availability of Designated Group Members in the British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Nova Scotia and Federal Public Services

	Designated Groups			
	Women (%)	Aboriginal Peoples (%)	Persons with Disabilities (%)	Persons in a Visible Minority (%)
British Columbia				
Representation	53.8	1.7	6.0	5.9
Work force availability	46.1	3.0	5.3	16.3
Saskatchewan				
Representation	54.2	6.8	3.3	2.4
Work force availability	45.5	6.6	6.1	2.7
Manitoba				
Representation	51.0	6.7	2.9	2.9
Work force availability	46.0	7.6	5.3	2.7
Nova Scotia				
Representation	62.1	0.4	7.1	3.2
Work force availability	45.6	1.0	6.9	3.0
Federal Public Service				
Representation	50.5	2.4	3.3	4.7
Work force availability	45.9	2.0	4.8	10.4

Notes:
Representation is based on public service data for 1997, and availability is based on the 1996 Census; *Annual Report* of the Treasury Board Secretariat, 1998.
For persons with disabilities, representation is based on public service data for 1997, and availability is based on the 1991 Census and the post-1991 Census Health and Activity Limitation Survey.
Members of visible minorities for Nova Scotia include "Black persons" and " other racially visible persons."

Sources:
Research Directorate, Public Service Commission. "Demographic Profile and Issues in the Federal Public Service." May 29, 1998 (1996 Census).
"British Columbia: workforce profile executive summary for government wide. As at January 1997."
Government of Saskatchewan. "Employment Equity Report 1997/1998."
"Province of Manitoba Employment Equity Program, April 1, 1996 – March 31, 1997." Quantitative indicators.
"Province of Nova Scotia Highlights of January 1996 Workforce Profile."

Table 11: Analysis of Questionnaire, Section 8

Question	Mean Response	Number	Standard Deviation
1. More financial resources devoted to employment equity	3.61	44	1.37
2. More person years devoted to employment equity	3.6	43	1.35
3. More commitment on the part of politicians	4.23	43	1.17
4. Employees need more time to adjust to change	2.56	43	1.15
5. Managers need time to adjust to change	2.55	43	1.23
4. There are not enough qualified candidates among designated groups	2.13	42	1.23
7. Polices are difficult to implement	2.50	42	1.37
8. There is a lack of infrastructure support for policy implementation	3.64	42	1.39
9. Special program needed for designated groups	3.51	42	1.31
10. Training and education for managers	3.91	44	1.20
11. Training and education for all workers	3.79	43	1.15
12. More support from the unions	3.67	43	1.08
13. More support from the deputy ministers	3.90	41	1.16
14. More support from the ministers	4.05	42	1.17
15. Work force restructuring is a major setback for employment equity	3.79	43	1.25
16. Backlash against employment equity is a major setback	3.45	42	1.33

APPENDIX II: SUMMARIES OF PROVINCIAL EMPLOYMENT EQUITY STRUCTURES

Province	**Alberta**
Employment equity policy in place	No. There is no policy.
Employment equity legislation in place	No. There is no legislation.
Pay equity legislation in place	No. There is no pay equity legislation.
Current political party in power	Progressive Conservative
Name of public service employees union	Alberta Union of Public Employees
Department in charge of employment equity	There is a public service commissioner in the Personnel Administration Office who would be responsible for any such program if it existed.
Minister or official in charge of employment equity	Public Service Commissioner Jim Dixon
Structure/ major features of the employment equity program	The only government structure is Alberta Community Development, which supports the development and creation of employment equity policies and programs through the Alberta Human Rights and Citizenship Commission, which provides consulting and education services to achieve these goals.
Anomalies in lack of employment equity program	The government accepted submissions on the subject of employment and pay equity, and there were submissions from various sources including the Alberta Union of Public Employees in 1989. Consideration of any such policy has disappeared in the 1990s because it is thought to be too heavy handed.
Employment equity training programs	No training.
Level of success of employment equity program	There seems to be no perception on the government's part about a problem with equity issues.
Mandatory reporting process/ audits	Not applicable.

Province	**British Columbia**
Employment equity policy in place	Yes. It has been in place sine 1991.
Employment equity legislation in place	Yes. The Public Service Act Directive on Employment Equity 1994.
Pay equity legislation in place	There has been legislation since 1988.
Current political party in power	New Democratic Party
Name of public service employees union	British Columbia Government Employees Union (has employment equity policy)
Department in charge of employment equity	Public Service Employee Relations Commission (PSERC)
Minister or official in charge of employment equity	Maureen Nicholls
Structure /major features of the employment equity program	All ministries are required to develop and implement employment equity action plans and to prepare annual progress reports. The Union/Management Steering Committee on Employment Equity is responsible for reporting progress to the Commissioner of the Public Service Employee Relations Commission who, in turn, is responsible for reporting the results to Cabinet. In 1999, the Equal Opp :tunities Secretariat was created to extend the employment equity policy from the ministries to the entire public sector, for persons with disabilities, members of a visible minority and Aboriginal persons. The Secretariat co-ordinates a community liaison program with the assistance of an advisory committee. The designated groups have active provincial associations that work closely with the ministries.
Anomalies of the employment equity program	This is the only full-scale provincial employment equity program with legislative backing. There are 34 full-time employees committed to employment equity.
Employment equity training programs	There are training programs, but they are not mandatory but are offered to all managers and employees.
Level of success of employment equity programs	The training programs are reported to be successful except in the case of sexual orientation equity. The last progress report on the employment equity action plans stated that the policy was not as successful as hoped and the hiring rates of designated groups have not improved. Reasons for this include ministries not creating the mandatory employment equity plans or audits, not having targets and resisting remedial measures.
Mandatory reporting process/ audits	Yes. The Equity and Diversity Branch of PSERC helps each ministry carry them out.

Province	**Manitoba**
Employment equity policy in place	Yes. There has been a policy since 1983.
Employment equity legislation in place	No legislation.
Pay equity legislation in place	Yes. There has been legislation since 1982 which was implemented 1982-85.
Current political party in power	New Democratic Party
Name of public service employees union	Manitoba Government Employees Union with employment equity policy in place.
Department in charge of employment equity	Civil Service Commission
Minister or official in charge of employment equity	Civil Service Commissioner Paul Hart
Structure/major features of the employment equity program	The program is co-ordinated by the Public Service Commission, headed by the Public Service Commissioner. There are co-ordinators in the PSC who run programs and do training but the emphasis is on the departments which each have their own equity co-ordinators or, in some cases, share co-ordinators. There are reports from the departments.
Anomalies of the employment equity program	Attempts have been made to have a joint committee of deputy ministers but they have failed.
Employment equity training programs	There are employment equity training programs and management programs for women and Aboriginal employees but not specifically for members of visible minorities or those with a disability.
Level of success of employment equity program	The training courses are poorly attended. Occasionally, mandatory attendance is used to settle complaints. There are audits by the Civil Service Commissioner, but there are no penalties or organized follow through. Therefore, it is difficult to gauge or guarantee success.
Mandatory reporting process/ audits	The Public Service Commission conducts audits of practices and requires annual reports but does not conduct performance reviews.

Province	**New Brunswick**
Employment equity policy in place	The official policy is to encourage employment equity without action plans. This is referred to as the Equal Employment Opportunity Program. There is a paper under discussion that would set out the qualitative and quantitative goals of employment equity. The paper is a consultation between the Human Resource Division of the Department of Finance and the New Brunswick Human Rights Commission.
Employment equity legislation in place	No.
Pay equity legislation in place	Yes. There has been pay equity legislation since 1989.
Current political party in power	Progressive Conservative
Name of public service employees union	Most government employees are covered by CUPE.
Department in charge of employment equity	Department of Finance
Minister or official in charge of employment equity	Norman Betts
Structure/ major features of the employment equity program	The Labour Relations Services Branch (LBSR) of the Human Resources Management Division of the Department of Finance is ostensibly in charge of employment equity programs. The employment equity section of the LBSR is required to assist departments with strategies to achieve the qualitative and quantitative objectives of the program and to resolve a variety of equity-related issues.
Anomalies of the employment equity program	There seems to be some confusion about the difference between pay and employment equity. The *New Brunswick Human Rights Act* is cited as an example of employment equity, but this is reactive rather than proactive and requires complaints to enforce equity goals. There seems to be some level of frustration surrounding this.
Employment equity training programs	No training programs.
Level of success of employment equity program	Success is hard to judge because there is not a comprehensive program or check on equity goals of the departments.
Mandatory reporting process/ audits	No.

Province	**Newfoundland**
Employment equity policy in place	No. There is no employment equity policy
Employment equity legislation in place	No.
Pay equity legislation in place	No.
Current political party in power	Liberal
Name of public service employees union	Newfoundland Association of Public Employees (NAPE)
Department in charge of employment equity	The Human Rights Commission is in charge of equity goals. Employment equity is not an official goal although it is in keeping with the Human Rights Code.
Minister or official in charge of employment equity	Gladys Vivian, Executive Director of the Human Rights Commission
Structure/ major features of the employment equity program	No official employment equity plan.
Anomalies of the employment equity program	No official plan.
Employment equity training programs	There are no training programs.
Level of success of employment equity program	Not applicable.
Mandatory reporting process/ audits	There are no reporting processes or audits.

Province	**Nova Scotia**
Employment equity policy in place	There has been a policy since 1975. There is a mandatory "Affirmative Action Program" that went into effect in August 1997. This consists of a signed agreement between the Nova Scotia Department of Human Resources and the Nova Scotia Human Rights Commission that was drafted in consultation with the government employees union. There is an appointed co-ordinator of race relations and affirmative action for the Nova Scotia Human Rights Commission.
Employment equity legislation in place	No.
Pay equity legislation in place	There has been legislation since 1988. The Pay Equity Commission is responsible for administering the *Pay Equity Act.*
Current political party in power	Progressive Conservative
Name of public service employees union	Nova Scotia Government Employees Union with an employment equity policy in place.
Department in charge of employment equity	Human Resources
Minister or official in charge of employment equity	John Chataway
Structure /major features of the employment equity program	The Client Services Division of the Department of Human Resources has a Diversity Management Unit. The Unit has a diversity/employment equity consultant.
Anomalies of the employment equity program	Diversity management is the current focus including women, Aboriginal people and those with a disability. Formerly, it was race equity concerns that dominated.
Employment equity training programs	There are two-day training programs compulsory from the assistant deputy minister level down led by the diversity management consultant.
Level of success of employment equity program	There has been little ability to gauge the success of the training programs because there has been little follow-up and no co-ordination of policy makers/trainers. The new Affirmative Action Program is mandatory and does have many progressive steps but the level of success is difficult to judge.
Mandatory reporting process/ audits	No.

Province	**Ontario**
Employment equity policy in place	No employment equity policy but many departments include equity as part of their departmental mandate. The official policy is Equal Opportunity.
Employment equity legislation in place	No. The legislation has been repealed.
Pay equity legislation in place	Yes. There has been pay equity legislation since January 1988.
Current political party in power	Progressive Conservative
Name of public service employees union	Ontario Public Service Employees Union
Department in charge of employment equity	Equal Opportunity is under the jurisdiction of the Ministry of Citizenship and Culture. Overseen by Management Board Secretariat that sets out the policy.
Minister or official in charge of employment equity	Chris Hodgson, Management Board Secretariat
Structure/ major features of the employment equity program	The Management Board Secretariat is responsible for human resource policies including the Equal Opportunity Program, which is administered by the Ministry of Citizenship and Culture in its Equal Opportunity Branch. The Branch has created the Equal Opportunity Plan that is of a voluntary nature.
Anomalies of the employment equity program	The program changed substantially after the *Employment Equity Act* (in effect in 1994) was repealed. The Plan for Equal Opportunity was drafted and tested in partnership with business and trade associations.
Employment equity training programs	There are no formal training programs. However, a booklet on the plan, *Business Results through Diversity*, is available with workshop facilitator's guide.
Level of success of employment equity program	Not applicable.
Mandatory reporting process/ audits	There are no reporting processes or audits.

Province	**Prince Edward Island**
Employment equity policy in place	Yes. There is a policy that encourages employment equity.
Employment equity legislation in place	No.
Pay equity legislation in place	Yes. There has been pay equity legislation in place since 1988.
Current political party in power	Progressive Conservative
Name of public service employees union	PEI Government Employees Union
Department in charge of employment equity	Human Rights Commission
Minister or official in charge of employment equity	Patricia Mella, Provincial Treasurer and Minister Responsible for the Public Service Commission
Structure/ major features of the employment equity program	The Human Rights Commission hears complaints and implements the Human Rights Code. It also seeks to educate those in the government as well as the public.
Anomalies of the employment equity program	The Human Rights Commission has had discussions with the government about the establishment of an employment equity policy.
Employment equity training programs	No.
Level of success of employment equity program	Not applicable.
Mandatory reporting process/ audits	There are no reporting processes or audits.

Province	**Quebec**
Employment equity policy in place	There is a program of contract compliance, the Programme d'Obligations Contractuelles.
Employment equity legislation in place	No.
Pay equity legislation in place	Yes. There has been pay equity legislation since November 1997. There is now a pay equity commission.
Current political party in power	Parti Québécois
Name of public service employees union	Syndicat des Fonctionnaires Provincaux du Québec
Department in charge of employment equity	The Ministère du Travail oversees pay equity.
Minister or official in charge of employment equity	Matthias Rioux, Ministre du Travail
Structure/ major features of the employment equity program	A pay equity commission was recently created. The contract compliance program was set up in 1987.
Anomalies of the employment equity program	The province refers to employment equity as affirmative action. It encourages contract compliance of larger businesses and asks them to set up affirmative action programs.
Employment equity training programs	No.
Level of success of employment equity program	Not applicable.
Mandatory reporting process/ audits	There are no reporting processes or audits.

Province	**Saskatchewan**
Employment equity policy in place	Yes. There is a policy in place that is supported on most levels.
Employment equity legislation in place	No.
Pay equity legislation in place	No.
Current political party in power	New Democratic Party/Liberal coalition government
Name of public service employees union	Saskatchewan Government Employees Union
Department in charge of employment equity	Human Rights Commission and Public Service Commission
Minister or official in charge of employment equity	Lorne Calvert, Public Service Commission and Social Services. The Human Rights Commission reports to the Minister of Justice Hon. John Nilson.
Structure/ major features of the employment equity program	The Public Service Commission and the Human Rights Commission have the mandate to create directives. The Human Rights Commission does the employment equity monitoring and helps create programs.
Anomalies of the employment equity program	The program is voluntary. The co-ordination of the government Employment Equity Program takes place in the Public Service Commission's Employment Equity Branch.
Employment equity training programs	No mandatory progams.
Level of success of employment equity program	The Human Rights Commission reports that the program has resulted in only small changes and gains.
Mandatory reporting process/ audits	Voluntary only.

APPENDIX III: QUESTIONNAIRE SURVEY

Status of Women Employment Equity Project Questionnaire

1. Please define the following terms:

a) Employment equity
b) Human rights
c) Prejudice
d) Systemic discrimination

2. What do you think are the major considerations in making sure that a hiring or promotion process is equitable?

3. What do you think are the most common practices that make hiring or promotion processes inequitable?

4. What do you think are the major issues facing each of the designated groups today?

a) Women

b) Aboriginal peoples

c) Disabled persons

d) Visible minorities

5. What are the particular problems faced by visible minority women?

6. Do you believe that gays and lesbians should and will become a fifth designated group in the future?

7. Do you perceive a conflict between equity considerations and those of seniority?

8. Please rate each of the following on a scale of 1 to 5 (where 1 means not important and 5 means very important) in terms of achieving employment equity:

	1	2	3	4	5
1. More financial resources devoted to employment equity					
2. More person years devoted to employment equity					
3. More commitment on the part of politicians					
4. Employees need more time to adjust to change					
5. Managers need more time to adjust to change					
5. There are not enough qualified candidates among designated groups					
7. The policies are difficult or cumbersome to implement					
8. There is a lack of infrastructure support for policy implementation					
9. Special programs are needed for the designated groups					
10.Training and education for managers					
11.Training and education for all workers					
12.More support from the union					
13.More support from the deputy ministers					
14.More support from ministers					
15.Work force restructuring is a major setback for employment equity					
16.Backlash against employment equity is a major setback					

9. Please add any additional comments:

10. Background information:

Name	
Position	
Positions of direct supervisor	
Name of supervisor	

BIBLIOGRAPHY

Abella, Rosalie Silberman. 1984. *Equality in Employment: A Royal Commission Report.* Ottawa: Minister of Supply and Services, October.

Agocs, Carol and Catherine Burr. 1996. "Employment Equity, Affirmative Action and Managing Diversity: Assessing the Differences." *International Journal of Manpower.* 17 (4-5).

Alberta Labour. 1997. *Annual Report.* Edmonton.

Alliance for Employment Equity. 1998a. "Charter Challenge - The Case for Equity (Spring 1998 Update)."

———. 1998b. "Charter Challenge Update - 9 December, 1998. Appeal Court's Decision Released 8 December: Court Dismisses Appeal on Government's Repeal of Employment Equity Act (April, 1998)." Media Release, December 9.

AMEC (Alliance of Manufacturers and Exporters Canada) and Ontario, Ministry of Citizenship, Culture and Recreation. 1997. *Business Results Through Diversity: A Guidebook.* Queen's Printer for Ontario.

Armstrong, Pat and Hugh Armstrong. 1994. *The Double Ghetto: Canadian Women and Their Segregated Work.* Toronto: McClelland and Stewart, Third Edition.

British Columbia, Ministry of Women's Equality. 1993. *Women Count: A Statistical Profile of Women in British Columbia.* Victoria: Ministry of Women's Equality.

British Columbia, Public Service Employee Relations Commission. 1995. *Annual Report.* Victoria.

———. 1996. *Annual Report.* Victoria.

Canada. 1990a. *Beneath the Veneer.* The Report of the Task Force on Barriers to Women in the Public Service, Vols. I-IV. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

Canada, House of Commons. 1992a. *A Matter of Fairness: Report of the Special Committee on the Review of the* Employment Equity Act, Hon. Alan Redway, Chair. Ottawa: Supply and Services Canada.

Canada, Office of the Prime Minister 1990b. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

Canada, President of the Treasury Board. 1988. *Status Report of the Representation of Women, Persons with Disabilities, Aboriginal Peoples and Members of Visible Minority Groups in the Federal Public Service on December 31, 1988.* Ottawa.

———. nd. *Status Report of the Representation of Women, Persons with Disabilities, Aboriginal Peoples and Members of Visible Minority Groups in the Federal Public Service on December 31, 1990.* Ottawa.

Canada, Treasury Board Secretariat. nd. *Data Package on Employment Equity Target Groups in the Federal Public Service, as of December 31, 1989.* Ottawa.

Canada, Treasury Board of Canada Secretariat 1992b. *Employment Equity Compendium of Departmental Activities for Visible Minorities.* Ottawa: Treasury Board Secretariat.

———. 1994. *Employment Equity in the Public Service, Annual Report 1992-93.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

———. 1995. *Employment Equity in the Public Service, Annual Report 1993-94.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

———. 1996. *Employment Equity in the Public Service, Annual Report 1995-96.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1997a. *Employment Equity in the Public Service, Annual Report 1996-97.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1997b. *Employment Statistics for the Federal Public Service.* Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, Distribution Centre.

———. 1998a. *Employment Equity in the Public Service, Annual Report 1997-98.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1998b. *The Employment Equity Positive Measures Program (EEPMP): Questions and Answers.* Ottawa: Positive Measures Program Group, Employment Equity Division, Human Resources Branch, Treasury Board Secretariat.

Chavez, Lydia. 1998. *The Color Blind: California's Battle to End Affirmative Action.* California: University of California Press.

CHRC (Canadian Human Rights Commission), Employment Equity Branch. 1998. *Framework for Compliance Audits Under the* Employment Equity Act*: Audit Process, Assessment Factors and Survey Questionnaire.* Ottawa: Canadian Human Rights Commission.

"Collective Agreements with Respect to Central Working Conditions and Employee Benefits and Bargaining Units' Working Conditions and Salaries Between

Management Board of Cabinet and Ontario Public Service Employees Union." January 1, 1994 to December 31, 1998.

"Collective Bargaining Agreement between the Government of Saskatchewan and Saskatchewan Government Employees' Union." October 1, 1994 to September 30, 1997.

Common Ground: The News and Views of PEI Women. Vol. 14, No. 2, May 1995.

Consultation Group on Employment Equity for Women. 1992. *Gender Balance: More Than the Numbers.* Ottawa.

———. 1993. *More than the Numbers: Case Studies on Best Practices in the Employment of Women.* Ottawa: Government of Canada.

Duncanson, John. 1999. "White Men Dominate Police, Report Says." *The Toronto Star.* January 27: pp. C1, 5.

"Employment Equity Regulations." *Canada Gazette.* Part II, Vol. 130, No. 23, 2970-3034.

Ferrel et al. v. *Attorney General of Ontario*, Respondent on Appeal, Court of Appeal for Ontario 1998. Factum of the Intervenor Ontario Federation of Labour. Court File No. C27917. December 7.

Ferrel et al. v. *Attorney General of Ontario*, Respondent on Appeal, Court of Appeal for Ontario 1998. Factum of the Intervenors Women's Legal Education and Action Fund and DisAbled Women's Network Canada, Court File No. C27917.

Frazee, Catherine. 1992. *Submission of the Ontario Human Rights Commission to the Office of the Employment Equity Commissioner in Response to "Working Towards Equality: The Discussion Paper on Employment Equity Legislation."* NP: February 13.

Jain, Harish. 1990. "Affirmative action/employment equity programs in Canada: issues and policies." *Labor Law Journal.* 41, pp. 487-492.

Jain, Harish, Barbara M. Pitts and Gloria DeSantis (eds). 1990. *Equality for All: National Conference on Racial Equality in the Workplace: Retrospect and Prospect.* Hamilton: McMaster University.

Lawrence, Charles R. and Mari J. Matsuda. 1997. *We Won't Go Back: Making the Case for Affirmative Action.* Houghton Mifflin.

Leck, Joanne D. and David M. Saunders. 1992a. "Canada's *Employment Equity Act*: Effects and Employee Selection." *Population Research and Policy Review.* 11 (1): 21-49.

———. 1992b. "Hiring Women: the Effects of Canada's *Employment Equity Act*." *Canadian Public Policy*. 18 (2): 203-20.

Manitoba Civil Service Commission. 1997a. *Guide to Training and Consulting*. Winnipeg.

———. 1997b. *Putting Equity to Work: An Affirmative Action Handbook for Managers*. Winnipeg.

McDermott, Patricia C. 1994. "Gender Differences in Negotiating and Implementing Equity Within the Union Movement." Paper of the International Sociological Association.

Morgan, Nicole. 1988. *The Equality Game: Women in the Federal Public Service (1908-1987)*. Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Newfoundland and Labrador, Government of. 1997. *Priorities and Concerns of the Women of Newfoundland and Labrador: A Survey by Women's Policy Office*. St. John's: Office of the Queen's Printer.

Ontario, Government of. 1993a. *An Act to Provide for Employment Equity for Aboriginal People, People with Disabilities, Members of Racial Minorities and Women*. Statutes of Ontario, Chapter 35: 611-640. December 14.

———. 1995a. *An Act to Repeal Jobs Quotas and to Restore Merit-based Employment Practices in Ontario*. Statutes of Ontario, Chapter 4: 1499-1503. December 14.

Ontario, Legislative Assembly of. 1995b. *Hansard*. November 2, 1995.

Ontario, Management Board Secretariat, 1998. *A Manager's Guide to Equal Opportunity in the Public Sector*. June.

Ontario, Ministry of Citizenship. 1993b. "The Employment Equity Consultation Process: A Backgrounder." Ontario: Ministry of Citizenship, December.

———. 1993c. *A Guide to Bill 79: The Employment Equity Act*. December.

Ontario Human Rights Commission. 1994. *Annual Report*. Toronto: Queen's Printer for Ontario.

———. 1995. *Annual Report*. Toronto: Queen's Printer for Ontario.

———. 1996. *Annual Report*. Toronto: Queen's Printer for Ontario.

———. 1997. *Annual Report*. Toronto: Queen's Printer for Ontario.

Prince Edward Island, Minister Responsible for the Status of Women. 1996. *Women in Prince Edward Island: A Statistical Review.* Charlottetown.

PSAC (Public Service Alliance of Canada), Research Directorate. 1998. "Demographic Profile and Issues in the Federal Public Service." Ottawa.

PSC (Public Service Commission of Canada), Audit and Review Branch. 1992. *Evaluation of the Employment Equity Special Measures Programs in the Federal Government of Canada.* Ottawa: Public Service Commission of Canada, November.

PSC (Public Service Commission of Canada), Diversity Management Directorate, Staffing Program Branch. 1998. *Employment Systems Review: A Guide for the Federal Public Service.* Ottawa.

Québec, commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. 1996. Montréal.

Québec, recherche du Conseil du statut de la femme. 1993. L'équité en emploi pour les femmes. Québec: Gouvernement du Québec.

Saskatchewan, Government of. 1995. *Employment Equity Annual Report.*

———. 1996. *Employment Equity Annual Report.*

———. 1997. *Employment Equity Annual Report.*

———. 1998a. *Employment Equity Annual Report.*

———. 1998b. "Road to Equity: Hope for Diversity. An Employment Equity Education and Awareness Program." Draft report.

Saskatchewan Government Employees Union. 1997. *Constitution.* Regina.

SHRC (Saskatchewan Human Rights Commission). 1995. *The Saskatchewan Human Rights Code and Regulations.* Chapter S-24-1 (effective August 7, 1979) as amended by the *Statues of Saskatchewan, 1980-81,* c. 41 and 81; 1989-90, c. 23 and 1993, c. 55 and 61.

———. 1996. *Renewing the Vision: Human Rights in Saskatchewan.* Saskatoon: Saskatchewan Human Rights Commission.

Urban Alliance on Race Relations and the Ontario Women's Directorate. nd. *Employment Equity for Visible Minority Women: A Guide for Employers.* A change agent report. Toronto.

Visible Minority Consultation Group on Employment Equity. 1992. *Breaking Through the Visibility Ceiling.* Presented to the Secretary of the Treasury Board and to the Deputy Ministers Advisory Committee on Employment Equity, March 27, Ottawa.

Visible Minority Consultation Group to the Secretary of the Treasury Board and the Employment Equity Council of Deputy Ministers. 1993. *Distortions in the Mirror: Reflections of Visible Minorities in the Public Service of Canada.* Ottawa.

Wilson, Trevor. 1996. *Diversity at Work: The Business Case for Equity.* Etobicoke: John Wiley and Sons.

Internet sites:

Employment Equity Act (1996):
http://www.tbs-sct.gc.ca/ee/ENG/Pu...publications/Pub_over_act.html#act

Public Service Commission, Canada. Reports to Human Resources Development Canada, and Reports to Treasury Board:
http://www.tbs-sct.gc.ca
or
http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca

Treasury Board of Canada Secretariat:
http//www.tbs-sct.gc.ca

Workplace Equity, Human Resources Development Canada:
http://www.chrc.ca/ee

ENDNOTES

[1] We wish to acknowledge the expert research assistance and translation of Michelle Robidoux, who conducted, translated and transcribed the interviews in Quebec, and Shanti Fernando, who conducted the telephone interview.

[2] Note that including the northern territories goes beyond the scope of the current study. The authors are exploring the employment equity profile in the new territory of Nunavut in a comparative context, in another research project supported by the Canadian Race Relations Foundation.

[3] We wish to thank Shanti Fernando for her expert research assistance in the development of these tables.

[4] They also have the highest work force availability, of 46.1 percent in the Territories but, against this figure, they are at only half of their work force representation.

[5] Of course, the other designated groups also include women, but the data are not available by gender. The lack of gender-specific data is itself an equity problem in most jurisdictions.

[6] These reports are available on the Internet at: http://www.tbs-sct.gc.ca or http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca

[7] For a detailed overview of the *Employment Equity Act* (1996), see: http://www.tbs-ct.gc.ca/ee.ENG/Pu...publications/Pub_over_act.html#act

[8] Audrey Kobayashi attended this conference as an invited speaker.

[9] The main elements of this chronology are reported in Ontario 1993a.

[10] These offices were the Pay Equity Commission; Ontario Women's Directorate; Ontario Anti-Racism Secretariat; Multicultural and Race Relations Strategies (Ministry of Citizenship); Multicultural Workplace Grants (Ministry of Citizenship); Office of Disability Issues; Centre for Disability and Work; Ontario Native Affairs Secretariat; Native Development and Assistance (Ministry of Northern Development and Mines); Ontario Public Service Employment Equity Initiatives; Ontario Public Service (Ministry of Employment Equity Programs); Policing Services-Employment Equity (Ministry of the Solicitor General); Municipal Employment Equity (Ministry of Municipal Affairs); and the Ontario Human Rights Commission. The estimated combined budgets of these offices was over $90.6 million. See Frazee 1992.

[11] We were repeatedly informed by administrative aides, senior government officials and employment equity advocates who were now frustrated by the policy that "this government does not allow employment equity"; or "employment equity is not something we can discuss"; or "the question of employment equity is not applicable in this province."

[12] See *Ferrel et al.* v. *Attorney General of Ontario*, April 6-7, 1998. We wish to acknowledge the extensive provision of information regarding this section made available to the authors from the Alliance for Employment Equity in Ontario (122 St. Patrick St., Suite 210, Toronto, Ontario, M5T 2X8; allforee@web.net).

[13] For a detailed, and foundational, discussion of employment equity and the Charter, see Abella 1984: 11-16.

[14] *Ferrel et al.* v. *Attorney General of Ontario*, Respondent on Appeal; Factum of the Intervenor Ontario Federation of Labour, Court File No. C27917.

[15] *Ferrel et al.* v. *Attorney General of Ontario*, Respondent on Appeal; Factum of the Intervenors Women's Legal Education and Action Fund and DisAbled Women's Network Canada, Court File No. C27917.

[16] See Appendix III for sample questionnaire, and Appendix II, Table 11for quantitative responses to Question 8.

[17] We did attempt an analysis of responses by province. Although we found some significant differences, the sample size is too small overall for confidence in the results, so we have not presented that analysis here.

[18] The literature on this phenomenon is extensive. See for example, Armstrong and Armstrong 1994.

[19] See for example, "Collective Agreements with respect to Central Working Conditions and Employee Benefits and Bargaining Units' Working Conditions and Salaries Between Management Board of Cabinet and Ontario Public Service Employees Union" (January 1, 1994 to December 31, 1998); and "Collective Bargaining Agreement between the Government of Saskatchewan and Saskatchewan Government Employees' Union" (October 1, 1994 to September 30, 1997). Also referred to here are the British Columbia Government Employees Union, the Manitoba Government Employees Union and the Nova Scotia Government Employees Union.

THE INTEGRATION OF DIVERSITY INTO POLICY RESEARCH, DEVELOPMENT AND ANALYSIS *

- **Integrating Diversity in Policy Research within a Globalizing and Decentralizing Federation**
  Jill Vickers and L. Pauline Rankin

- **Substance Use and Pregnancy: Conceiving Women in the Policy Making Process**
  Marilyn Callahan, Barbara Field, Suzanne Jackson, Audrey Lundquist and Deborah Rutman

- **Qui prends pays...l'impact du parrainage sur les droits à l'égalité des femmes immigrantes en Ontario / *The impact of Sponsorship on the Equality Rights of Francophone Women in Ontario***
  Table féministe francophone de concertation provinciale
  Andrée Côté, Marie-Louise Côté, Michèle Kirisit
  In collaboration with the members of the research team: Mlika Benson, Laola Demirdache, Marlyse Dumel, Geneviève Guindon and Marguerite Mbonimpa

- **North American Indian, Métis and Inuit Women Speak About Culture, Education and Work**
  Carolyn Kenny, Haike Muller and Colleen Purdon

- **Aboriginal Women's Health Needs and Barriers in Nova Scotia and New Brunswick**
  Kinape'skw Consulting
  Philippa Pictou, Patricia Doyle-Bedwell and Terri Sabattis

- **Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison**
  Abigail B. Bakan and Audrey Kobayashi

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.

Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale

Abigail B. Bakan
Audrey Kobayashi
Queen's University

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale

par

Abigail B. Bakan
et
Audrey Kobayashi

Queen's University

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mars 2000

Condition féminine Canada s'est engagé à s'assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et d'être utile aux stratégistes de politiques, à celles et ceux qui font de la recherche, aux groupes de femmes, aux collectivités et à toute autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur les aspects suivants :

- précision, fini et pertinence de l'information présentée;
- mesure dans laquelle l'analyse et les recommandations sont étayées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- contribution originale que le rapport permet d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine et utilité du rapport pour les organismes oeuvrant pour l'égalité entre les sexes, les groupes de défense des droits, les stratégistes de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et d'autre publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bakan, Abigail Bess, 1954-

Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale

Publie aussi en anglais sous le titre : Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison

Comprend des références bibliographiques.
Publié aussie sur l'Internet.
ISBN 0-662-84334-7
N° de cat. SW21-46/1999F

1. Femmes issues en minorités — Travail — Politique gouvernementale — Canada.
2. Discrimination dans l'emploi — Politique gouvernementale — Canada.
I. Kobayashi, Audrey, 1951- .
II. Canada. Condition féminine Canada.
III. Titre.

HD6057.5C3B3614 1999 331.6'21'0971 C00-980046-8

Gestion du projet : Julie Dompierre, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Mary Trafford, Condition féminine Canada
Révision : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
350, rue Albert, 5e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1C3
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE iii

REMERCIEMENTS iv

À PROPOS DES AUTEURES v

SOMMAIRE vi

1. INTRODUCTION : ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI, OPPRESSION SYSTÉMIQUE, DIVERSITÉ 1

2. MÉTHODOLOGIE : CONFRONTATION AVEC LA RÉALITÉ DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI 4
   Une note au sujet de la terminologie 6

3. ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : APERÇU DE LA POLITIQUE PROVINCIALE AU CANADA 9
   Politique d'équité en matière d'emploi et législation : être ou ne pas être? 10
   Équité en matière d'emploi et parité salariale 12
   Formation et reddition de comptes 12
   La politique d'équité en matière d'emploi importe-t-elle? 13

4. LE CONTEXTE FÉDÉRAL 15
   Le Rapport Abella 15
   La législation fédérale 17
   Les chiffres 18
   Éliminer les obstacles systémiques 21
   Les mesures spéciales sont-elles efficaces? 22
   La nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995) 24
   Le Programme des mesures positives d'équité en emploi 25
   Étape suivante 26

5. UN EXEMPLE CONCRET : L'ESSOR ET LA CHUTE DE LA LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI EN ONTARIO 28
   La loi sur l'équité en matière d'emploi de l'Ontario 29
   L'abrogation de l'équité en matière d'emploi : quand l'ancien redevient nouveau 32
   La contestation fondée sur la *Charte* : l'équité en matière d'emploi et la Constitution 36
   Conclusion 39

6. LE DÉBAT SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES MEILLEURS ET LES PIRES CAS 40

7. LE RÉEL ET LE CONTRE-FACTUEL 50
Opinions constatées 51
L'effet de ressac 52
Le bâton et la carotte 52
Les minorités visibles invisibles 53
Une question de culture 54
Le jeu des nombres de l'équité en matière d'emploi 55
Les discussions sur l'équité 55

8. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES QUESTIONS RELATIVES À LA MAIN-D'ŒUVRE ET À LA COLLECTIVITÉ 57
Contexte de l'équité en matière d'emploi 57
Équité en matière d'emploi et syndicats 62

9. VERS DE NOUVELLES MESURES : LE PROGRAMME D'ACTION 66
Différences provinciales dans les politiques et les pratiques d'équité en matière d'emploi 66
Favoriser l'engagement 67
Rapports 69
Faire fonctionner l'équité en matière d'emploi 69
Mesurer les résultats de l'équité en matière d'emploi 70
Qui est responsable du dossier de l'équité en matière d'emploi? 71
Formation, formation et formation 72
Anticiper et contrer le ressac 73
La politique d'équité en matière d'emploi et les femmes des minorités visibles 73

10. ORIENTATIONS FUTURES : PROCHAINE PHASE D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI 75

ANNEXES
I : Tableaux et figures 78
II : Résumé des structures provinciales d'équité en matière d'emploi 86
III : Questionnaire de recherche 96

BIBLIOGRAPHIE 100

NOTES DE FIN 106

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre à des personnes, à des groupes, à des décideurs et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en avril 1997 portant sur l'intégration de la diversité dans la recherche en matière de politiques, ainsi que dans l'élaboration et l'analyse des politiques. Même si les femmes prises collectivement ont des préoccupations communes en matière de politiques, les femmes qui vivent au Canada ne constituent pas un groupe homogène. Les femmes autochtones, les femmes de couleur, les femmes handicapées, les femmes qui sont membres de minorités visibles et de minorités linguistiques, les immigrantes, les lesbiennes, les jeunes femmes, les femmes démunies, les femmes âgées, de même que celles qui font partie d'autres groupes de femmes se heurtent à des obstacles à l'égalité qui leur sont particuliers. Par l'entremise de cet appel de propositions, les chercheuses et les chercheurs ont été invités à tenir compte de ces diverses expériences et situations en identifiant les lacunes en matière de politiques, les nouveaux dossiers politiques, les nouvelles tendances ou les nouveaux enjeux et en proposant de nouvelles orientations et options en matière de politiques.

Six projets de recherche sur ce sujet ont été financés par Condition féminine Canada. Ils examinent l'intégration de la diversité en ce qui a trait aux enjeux de la mondialisation, les politiques dans les domaines de l'immigration, de la santé et de l'équité en matière d'emploi, ainsi que les intersections entre le sexe, la culture, l'éducation et l'emploi. Une liste complète des projets de recherche financés en vertu de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Le présent projet a été réalisé grâce au soutien généreux de Condition féminine Canada. Nous désirons tout particulièrement remercier les chargées de projet, Sarah Bélanger et Julie Dompierre, ainsi que tout le personnel du bureau. Nous voulons également remercier Shanti Fernando, Michelle Robidoux, Nalini Naidoo, Jennifer Cunningham, Cynthia Tan et Clara Ho de leur aide à la recherche spécialisée. Terrie Easter Sheen et Tina Burke ont apporté un soutien administratif extraordinaire et veillé à ce que le projet se réalise selon les échéanciers prévus et Sean Brygidyr a fourni une aide très utile pour la préparation des rencontres au Manitoba. L'étude n'aurait jamais été réalisée sans l'appui et les connaissances utiles des fonctionnaires fédéraux et provinciaux interrogés. Ces intervenantes et intervenants spécialistes du domaine de l'équité en matière d'emploi ont non seulement contribué à l'essence même du rapport, mais ont consacré des heures de leur temps à des conversations à la fois instructives et agréables. Nous désirons remercier sincèrement toutes ces personnes, ainsi que Paul et Mark, qui ont fait preuve de patience et qui ont été d'un grand soutien.

À PROPOS DES AUTEURES

Abigail B. Bakan est professeure d'études politiques et d'études de la condition féminine à la Queen's University, établissement où elle enseigne en tant que Queen's National Scholar depuis 1985. Elle est corédactrice de *Not One of the Family: Foreign Domestic Workers in Canada* (University of Toronto Press, 1997), corédactrice de *Imperial Power and Regional Trade: The Caribbean Basin Initiative* (Wilfrid Laurier University Press, 1993) et auteure de *Ideology and Class Conflict in Jamaica: The Politics of Rebellion* (McGill-Queen's University Press, 1990). Elle a également publié de nombreux articles sur les femmes immigrantes au Canada dans des revues, dont *Feminist Review*, *Signs*, *Asian and Pacific Migration Journal* et *Science and Society*.

Audrey Kobayashi est professeure de géographie et d'études de la condition féminine à la Queen's University, établissement où elle travaille depuis 1994. Elle a auparavant publié des ouvrages, dont deux livres sous sa direction, à savoir *Women, Work and Place* (McGill-Queen's University Press, 1995) et *Re-making Human Geography* (Unwin Hyman, 1989). Elle a publié de nombreux ouvrages sur la lutte contre le racisme et l'égalité des sexes, les droits de la personne, la théorie sociolégale, l'immigration et les Canadiens japonais. Elle a été membre du Comité consultatif auprès du président du Conseil du Trésor sur l'équité en matière d'emploi et membre de l'équipe d'expertes et d'experts du Conseil du Trésor sur les minorités visibles et la fonction publique fédérale. Elle travaille en tant qu'experte-conseil de l'équité en matière d'emploi et présente souvent des causeries et des ateliers. Elle est active au sein d'organisations communautaires axées sur la lutte contre le racisme.

Les auteures participent à une recherche continue sur l'équité en matière d'emploi, par le truchement d'une étude financée par la Fondation canadienne des relations interraciales, qui porte sur les liens entre la fonction publique et certaines associations communautaires.

Les deux auteures, dont les noms sont présentés en ordre alphabétique, partagent également la responsabilité de l'ouvrage et assument également la responsabilité de toute erreur ou omission.

SOMMAIRE

Le rapport de recherche présente les résultats de l'étude comparative des politiques d'équité en matière d'emploi en vigueur dans les dix provinces du Canada et au sein du gouvernement fédéral. La question de l'équité en matière d'emploi est abordée dans une optique de contestation de l'oppression systémique. On a cherché à décrire, à expliquer et à suggérer des façons de corriger une impasse perçue dans la mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi pour ce qui est des répercussions sur l'avancement des femmes appartenant à une minorité visible au niveau des gouvernements provinciaux. La prémisse de l'étude repose sur un écart identifiable entre la politique législative visant à promouvoir une plus grande diversité dans le milieu de travail, qui cible les groupes qui ont connu une oppression systémique au Canada, et la mise en œuvre efficace de certaines de ces politiques dans le milieu de travail.

L'approche méthodologique qui sous-tend cette étude combine deux éléments, soit l'analyse des politiques et une série d'entrevues qualitatives menées auprès des intervenantes et des intervenants chargés des politiques d'équité en matière d'emploi qui œuvrent dans les gouvernements provinciaux ou qui en dépendent. Cette méthodologie a été élaborée pour présenter un aperçu de la situation de la politique d'équité en matière d'emploi, telle qu'elle est actuellement formulée par les gouvernements provinciaux du Canada et, parallèlement, pour évaluer la mise en œuvre de ces mesures.

Cette étude des politiques comprend un examen général par province de la situation actuelle de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada. Aujourd'hui, dans les provinces canadiennes, le climat du débat sur l'équité en matière d'emploi va d'un engagement à une opposition extrême aux principes sur lesquels repose une telle politique. Dans chacune des provinces, d'autres débats portent sur la mise en œuvre, la reddition de comptes, l'interprétation des résultats des politiques antérieures et les plans concernant les orientations futures. Il ne s'agit pas simplement de différences sur le plan de l'efficacité, mais d'une expression importante de la diversité de la culture politique d'une province à une autre.

Des rencontres avec des agentes et des agents chargés de l'équité en matière d'emploi et des hauts fonctionnaires responsables de l'équité en matière d'emploi ont eu lieu. Ces rencontres ont révélé un large éventail de connaissances sur l'équité en matière d'emploi et une diversité d'engagements, lesquels sont étroitement liés au climat politique régnant dans chaque province. Un des résultats les plus troublants indique que ces personnes ont un niveau de compréhension relativement faible des circonstances réelles auxquelles sont confrontées les femmes appartenant à une minorité visible.

Les résultats semblent indiquer que l'impasse de l'équité en matière d'emploi compte deux aspects extrêmement épineux.

Tout d'abord, les discours sur l'équité comprennent des obstacles conceptuels et idéologiques pour ce qui est de la définition, de la compréhension et de la normalisation des

objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi. Ces obstacles sont profondément ancrés dans les oppressions historiques qui ont une incidence sur la société en général, mais qui sont exprimées subtilement, même chez les gens les plus déterminés à surmonter les obstacles et à mettre l'équité en œuvre.

Deuxièmement, des contradictions dans les objectifs des différents intervenants et intervenantes de la fonction publique du Canada créent des frustrations, des craintes et des impasses qui doivent être prises en considération au moyen d'initiatives politiques plutôt que de politiques (dans n'importe quel sens du mot). Les différences au niveau provincial reflètent les identités régionales et le besoin d'élaborer des stratégies relatives à l'équité en matière d'emploi destinées à des populations et à des circonstances particulières. Il importe d'élaborer une politique et des pratiques qui conviennent à chaque contexte, mais de reconnaître également l'existence de différences dans la formation, la mise en œuvre et l'expérience.

Dès lors, 28 recommandations sont formulées dans le présent rapport.

1. Reconnaître ce qui fonctionne dans un contexte géopolitique particulier.

2. Adapter les politiques d'équité en matière d'emploi aux caractéristiques démographiques locales.

3. Créer des mécanismes pour partager et comparer les stratégies d'équité en matière d'emploi entre les provinces.

4. Procéder à des recherches comparatives afin de déterminer quelles pratiques provinciales sont les plus efficaces.

5. Favoriser l'échange d'information, pour que l'engagement soit fondé sur une compréhension et des buts communs.

6. Trouver des moyens efficaces de communiquer les programmes et les politiques d'équité en matière d'emploi à tous les intervenants et intervenantes.

7. Adopter des politiques dotées de lignes directrices claires et d'objectifs qui ne peuvent facilement être ignorés et qui sont de préférence enchâssées dans la loi.

8. Augmenter progressivement les objectifs plutôt que de les maintenir au même niveau.

9. Intégrer le renforcement positif dans le système.

10. Exiger des rapports annuels détaillés sur les réussites dans le domaine de l'équité en matière d'emploi.

11. Créer du matériel didactique efficace afin de fournir de l'information sur l'équité en matière d'emploi.

12. Faire participer toutes les parties intéressées à la consultation sur les programmes d'équité en matière d'emploi et les encourager à la collaboration.

13. Utiliser la dotation en personnel désigné pour accroître la représentation dans les secteurs où le manque de représentation est le plus sérieux.

14. Créer des mécanismes puissants et efficaces afin de contrôler les résultats de l'équité en matière d'emploi et de parvenir à la conformité.

15. Ventiler les données sur l'équité en matière d'emploi selon le sexe dans les trois autres groupes désignés.

16. Faire en sorte que les fonctionnaires provinciaux travaillent ensemble à la normalisation des mesures et des rapports statistiques.

17. Faire de l'équité la responsabilité de tous, mais établir un mandat clair pour ce qui est de l'administration de l'équité.

18. Charger exclusivement au moins une personne, dans chaque ministère, de l'administration de l'équité en matière d'emploi.

19. Préciser clairement les récompenses prévues pour l'atteinte des objectifs et la réalisation des responsabilités liées à l'équité en matière d'emploi ainsi que les sanctions prévues en cas contraire.

20. Favoriser la collaboration à l'échelle nationale dans le domaine des normes de formation en équité en matière d'emploi.

21. Intégrer les programmes de formation au contexte sociopolitique.

22. Voir à ce que les programmes de formation en équité en matière d'emploi atteignent l'ensemble de la population active, et ce, à tous les niveaux.

23. Veiller à ce que la formation en équité en matière d'emploi aborde tous les aspects des relations dans le milieu de travail et soit intégrée à tous les autres programmes de formation.

24. Fournir de l'information efficace afin de contrer le ressac.

25. Élaborer des programmes de formation particuliers et des ateliers qui traitent du phénomène de ressac.

26. Élaborer des programmes et une politique de formation antiraciste à tous les niveaux de la fonction publique.

27. Travailler avec les collectivités locales, tant pour développer les caractéristiques particulières des politiques d'équité en matière d'emploi que pour assurer un accès facile à la fonction publique aux groupes particulièrement défavorisés.

28. Élaborer des programmes visant à améliorer les compétences et les possibilités des femmes appartenant à des minorités visibles.

1. INTRODUCTION : ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI, OPPRESSION SYSTÉMIQUE, DIVERSITÉ

Le rapport présente les résultats de l'analyse comparative des politiques d'équité en matière d'emploi en vigueur dans les dix provinces du Canada et au sein du gouvernement fédéral. La question de l'équité en matière d'emploi est abordée dans une optique de contestation de l'oppression systémique, laquelle est perçue comme étant historique et présente dans diverses structures sociales et concepts idéologiques, ce qui crée des courants de refus de l'accès à l'égalité pour des groupes désignés de la société canadienne.

Plus précisément, on cherche ici à décrire, à expliquer et à suggérer des façons de corriger une impasse perçue dans la mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi pour ce qui est de ses répercussions sur l'avancement des femmes appartenant à une minorité visible au sein des gouvernements provinciaux. La prémisse de l'étude repose sur un écart identifiable entre la politique législative visant à promouvoir une plus grande diversité dans le milieu de travail, qui cible des groupes qui ont connu une oppression systémique au Canada, et la mise en œuvre efficace de certaines de ces politiques dans le milieu de travail.

La politique d'équité en matière d'emploi repose sur le principe que, pour assurer un accès égal à l'emploi et à l'avancement dans le milieu de travail, des mesures proactives et concrètes doivent être préconisées pour éliminer l'oppression systémique. En partant de ce principe, les auteures comptent largement sur la recherche et les recommandations qui ont été élaborées à l'origine dans le Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi. Dans *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale*, publié en 1984, la Commissaire Rosalie Abella suggère que « l'équité en matière d'emploi est une stratégie conçue pour effacer les effets actuels et résiduels des actes de discrimination et pour rendre équitable la concurrence pour les possibilités d'emploi pour ceux et celles qui ont été arbitrairement exclus » (Abella 1984: v.1, 281). Seize ans plus tard, il est raisonnable d'affirmer que les effets de la discrimination demeurent présents et résiduels et qu'il existe toujours un besoin impérieux de les éliminer. Les résultats basés sur la recherche menée au niveau des gouvernements provinciaux dénotent une compréhension très inégale de l'ampleur de la discrimination dans la société en général. Par conséquent, dans bon nombre de provinces, on relève une compréhension minimale des options stratégiques proactives qui peuvent être adoptées et qui sont nécessaires à l'atteinte de l'équité en matière d'emploi. De plus, au fil des années, des options stratégiques ont été poursuivies activement dans certaines provinces pour être ensuite vivement rejetées. Le contexte du débat et du défi entourant l'équité en matière d'emploi dans chaque province reflète des vues opposées, d'une base de soutien très informée et engagée par rapport aux principes, aux politiques et à la législation de l'équité en matière d'emploi à un mouvement de ressac opposé à l'équité en matière d'emploi, sous prétexte qu'il s'agit d'une violation des droits individuels et des libertés qui favorise injustement les « intérêts spéciaux ».

Bien qu'il existe des moyens d'évaluer les résultats des politiques, lesquels sont présentés ci-dessous en tant qu'examens provinciaux ou études de cas, l'étude a révélé que ces questions

en matière de politiques ne peuvent être prises en considération en vase clos. On a donc plutôt tenté de les aborder dans un contexte plus général aux fins d'un débat public et d'une discussion portant sur les principes de l'équité en matière d'emploi en général. La recherche a certainement confirmé la prémisse originale concernant l'écart entre la politique et la mise en œuvre. Toutefois, les auteures ont, par le fait même, été contraintes de considérer dans une optique plus large le contexte du débat sur l'équité en matière d'emploi. La méthodologie de recherche originale était la suivante :

> Nous suggérons que l'échec relatif de la réalisation de l'équité en matière d'emploi pour les femmes [membres d'une minorité visible] découle largement d'un besoin de mieux comprendre l'interaction de diverses formes d'oppression historique. En l'absence d'une telle compréhension, la prédominance de généralités au niveau de la politique concernant les expériences des femmes de couleur, qui sont en fait loin d'être généralisées, a tendance à estomper la diversité dans l'expérience et à subordonner des préoccupations particulières relatives à l'équité. En conséquence, les politiques d'équité sont elles-mêmes souvent mises en œuvre de façon inefficace ou insensible par rapport à l'objectif.

La recherche a largement confirmé cette position, révélant non seulement que l'écart entre la politique d'équité en matière d'emploi et sa mise en œuvre est très grand, mais aussi qu'il existe une diversité généralisée et multiple entre les provinces à cet égard. On note une telle différence à la fois dans la formulation de la politique d'équité en matière d'emploi ou dans l'absence d'une telle politique, et dans l'orientation gouvernementale concernant les options stratégiques disponibles et la façon dont elles devraient être mises en œuvre. Il y a également une expression notable de ce que les auteures désignent comme la frustration systémique chez les personnes favorables à l'équité en matière d'emploi. Bien que les préoccupations particulières varient largement, il a été impossible de constater dans une province un sentiment de confiance qui viendrait du fait que l'équité en matière d'emploi a été mise en œuvre de façon appropriée et assurée.

Les différences entre les provinces à l'égard de la politique d'équité en matière d'emploi en général et de la façon dont elle touche tout particulièrement les femmes appartenant à une minorité visible interviennent selon un ensemble de questions et de réponses plus large et différent qu'on ne l'a anticipé à l'origine. La frustration notable associée à la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi a certainement été prise en considération dans la documentation. Les chercheuses et les chercheurs accordent une attention considérable à l'efficacité des politiques d'équité en matière d'emploi. Lek et Sauniers (1992b), par exemple, estiment que l'écart d'inégalité diminue très lentement. Parmi les quatre groupes cibles (femmes, Autochtones, personnes handicapées et personnes appartenant à une minorité visible), les femmes ont généralement vu des progrès plus importants et plus rapides dans l'obtention de conditions d'emploi et d'une promotion équitables que les personnes appartenant à une autre catégorie. Bien que la documentation soit beaucoup plus rare et beaucoup moins absolue pour ce qui est de la diversité, étant donné qu'elle concerne les personnes de groupes cibles multiples, le travail fait jusqu'à présent rappelle

l'importance de la légitimation des valeurs, comme la diversité culturelle, et de l'élargissement du réseau de dispositions sur les droits de la personne (Agocs et Burr 1996; McDermott 1994). Au Canada, les différences entre les provinces concernant la politique d'équité en matière d'emploi et la diversité est un thème qui, à notre connaissance, n'a pas encore été abordé dans la documentation.

Il s'est avéré plus difficile de se concentrer sur les expériences particulières des femmes appartenant à une minorité visible face à la politique en question que les auteures ne l'avaient prévu en raison des paramètres du débat sur l'équité en matière d'emploi dans l'ensemble des provinces. Dans la plupart des provinces, le niveau de discussion concernant l'équité en matière d'emploi est très général, se situant plutôt sous l'angle des « avantages » et des « inconvénients ». Les questions relatives à la mise en œuvre et à la prestation font généralement surface seulement après quelques années d'application et sont, en soi, l'exception plutôt que la règle et demeurent très litigieuses, même dans les cas où une législation est promulguée.

En outre, plus les auteures étaient convaincues que le contexte plus vaste de l'oppression systémique était crucial à la compréhension des résultats de la politique dans une province donnée, plus il devenait difficile de tirer des conclusions décisives, valables dans tous les contextes. La portée et les ressources limitées de cette étude ont contraint les auteures à l'aborder comme une étude pilote. Les auteures espèrent faire valoir à quel point une autre recherche, plus approfondie, sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'équité en matière d'emploi, est nécessaire. Il faut toutefois noter que la présente étude n'est qu'une analyse des politiques. Les auteures n'ont ni essayé de réaliser des évaluations du milieu de travail, ni examiné l'opinion du public au sujet de l'équité en matière d'emploi. De plus, bien que cette étude repose théoriquement sur une série de prémisses favorisant la promulgation des principes d'équité en matière d'emploi, elle est essentiellement plus descriptive que théorique.

Au départ, les auteures souhaitaient effectuer une étude comparative interprovinciale de l'équité en matière d'emploi par rapport aux femmes appartenant à une minorité visible, en se fondant sur des travaux menés sur place qui auraient compris des rencontres et une analyse des données comparatives de la politique dans les dix provinces du Canada. Elles reconnaissent qu'une politique provinciale relève d'un contexte fédéral plus général lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* assure un cadre législatif. Bien que ce lien ait été pris en considération dans l'analyse des politiques en général, le travail sur place a été axé plus directement sur le contexte provincial.

Dans le rapport qui suit, les auteures examinent ce qu'elles ont décrit dans leur méthodologie de recherche comme « l'échec relatif de la réalisation de l'équité en matière d'emploi pour les femmes membres d'une minorité visible » au moyen d'un examen des politiques des dix provinces. Elles abordent la question dans une perspective multidimensionnelle qui reflète, à leur avis, la portée multidimensionnelle du contexte de la politique. La méthodologie est décrite dans le chapitre suivant.

2. MÉTHODOLOGIE : CONFRONTATION AVEC LA RÉALITÉ DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

L'approche méthodologique qui sous-tend cette étude combine deux éléments, soit l'analyse des politiques et une série d'entrevues qualitatives menées auprès des intervenantes et des intervenants chargés des politiques d'équité en matière d'emploi qui travaillent au sein des gouvernements provinciaux ou qui en dépendent. Cette méthodologie a été élaborée pour présenter un aperçu de la situation de la politique d'équité en matière d'emploi, telle qu'elle est actuellement formulée par les gouvernements provinciaux du Canada et, parallèlement, pour évaluer la mise en œuvre de ces mesures. L'approche est, par conséquent, vaste, mais peu profonde. Elle offre une sorte de « confrontation avec la réalité » de l'équité en matière d'emploi, à partir de laquelle des questions et des solutions de recherche futures peuvent être conçues. Il a été possible d'obtenir un aperçu des profils de l'équité en matière d'emploi dans chaque province au fil de la recherche. Ces profils sont présentés à l'annexe II. En revanche, on sait que cette approche soulève autant de nouvelles questions qu'elle fournit de réponses.

Le but des auteures est de présenter un instantané des questions relatives à l'équité en matière d'emploi dans chaque province tout en essayant d'éviter de suggérer que les images présentées sont statiques. Elles ont donc plutôt tenté de cerner les paramètres du débat sur le plan interprovincial et dans diverses provinces, dans la mesure où les limites du programme de recherche le permettaient. Les auteures espèrent que cette information permettra de définir les grandes lignes des éléments d'un programme d'action différent et plus efficace pour l'avenir. Bien qu'une telle perspective ne se prête pas d'emblée à une seule formule de rechange, elle ouvre la voie à la promotion des principes de l'équité en matière d'emploi et à une mise en œuvre efficace.

Une remarque s'impose au sujet de la collecte des données. L'aperçu général de la structure et de l'infrastructure de la politique sur l'équité en matière d'emploi dans les dix provinces est présenté à l'annexe II. Ces renseignements sont fondés sur la compilation des données provinciales établies à partir d'une recherche bibliographique, de l'information obtenue par un réseautage après les entrevues sur place avec des intervenantes et des intervenants provinciaux et de renseignements obtenus lors des entrevues. Étant donné la grande divergence dans la structure de la politique d'équité en matière d'emploi des gouvernements provinciaux, il n'a pas été facile d'obtenir des sources et des données comparables. Ces divergences ont pu être intégrées à l'analyse, en reconnaissant toutefois que les données obtenues sont elles-mêmes un reflet des priorités et des pratiques gouvernementales ainsi que des traditions sociopolitiques. Autrement dit, ces renseignements sont à tout le moins en partie un reflet de ce que chaque gouvernement provincial cherche à réaliser dans le cadre de son mandat.

Le manque de données vérifiables est frappant en ce qui concerne l'incidence des politiques d'équité en matière d'emploi sur les membres des groupes désignés appartenant à plus d'une catégorie, surtout les femmes de minorités visibles. Il ne s'agit pas uniquement d'établir des critères aux fins de l'avancement. L'auto-identification est également une question délicate du

point de vue politique, bon nombre de personnes étant encore mal à l'aise avec le processus d'auto-identification et opposées à l'équité en matière d'emploi considèrent l'auto-identification comme la revendication d'un « statut spécial ». En Alberta et en Ontario, par exemple, la politique semble être de ne pas recueillir de données sur l'équité en matière d'emploi. Le problème le plus important lié à la collecte de données continue d'être l'omission par presque toutes les administrations de fournir des ventilations selon le sexe pour les trois groupes désignés autres que les femmes. Cela pose un problème particulier dans le contexte de la présente étude. Enfin, une série de questions politiques et morales sont soulevées au sujet de la façon dont de tels renseignements pourraient être utilisés par des personnes qui s'opposent au principe de l'équité en matière d'emploi.

L'obtention de données qualitatives à partir d'un nombre limité d'entrevues avec des intervenantes et des intervenants clés chargés des politiques d'équité en matière d'emploi a été essentielle à l'étude. L'expérience de la mise en œuvre des politiques, dont les obstacles à une mise en œuvre efficace, ne peut être cernée uniquement à partir de données statistiques publiées et de documents d'orientation. On sait également que les paramètres de cette étude ne permettaient pas de procéder à une vaste enquête quantitative, à partir de laquelle des normes ou des moyennes statistiques auraient pu être tirées. Par conséquent, quatre à six personnes clés dans chaque province, ayant des niveaux de responsabilité généraux à peu près comparables, ont été choisies et ont pris part à une entrevue en personne d'une durée d'une heure. Toutes les entrevues ont été réalisées directement par les chercheuses principales, à l'exception des entrevues menées au Québec, qui ont été réalisées en français, et d'une entrevue téléphonique qui n'a pu être organisée sur place[1]. Dans chaque province, on a pu effectuer au moins quatre entrevues auxquelles participaient généralement de deux à quatre personnes chargées de la mise en œuvre et au moins une personne d'une organisation non gouvernementale ou d'un syndicat intéressés par les questions d'équité en matière d'emploi.

Les entrevues ont été menées exclusivement auprès de fonctionnaires choisis uniquement en fonction des responsabilités professionnelles des postes. On a tenté d'organiser des entrevues dans chaque province avec, à tout le moins, une ou un haut fonctionnaire dont le portefeuille de politiques comprend l'équité en matière d'emploi. Cet objectif a été atteint dans l'ensemble, à des exceptions près lorsqu'un spécialiste de l'équité en matière d'emploi a été considéré par l'ensemble des sources gouvernementales comme la personne à rencontrer. L'accessibilité publique des gouvernements provinciaux en ce qui a trait à la politique d'équité en matière d'emploi, ainsi qu'aux types de données recueillies et divulguées, est indicatrice des priorités gouvernementales.

On a également tenté de rencontrer des porte-parole de l'équité en matière d'emploi, qui sont à la merci des politiques des gouvernements provinciaux, mais qui ne font toutefois pas directement partie d'un gouvernement ou qui n'ont pas de comptes à lui rendre. Dans chaque province, on a donc rencontré un représentant du principal syndicat des employées et des employés du gouvernement provincial et, dans certaines provinces, des personnes provenant de ministères qui ne sont pas directement responsables de l'équité en matière d'emploi, mais qui s'intéressent vivement au sujet, comme les ministères responsables de la condition féminine ou les commissions des droits de la personne.

On a posé à toutes les personnes rencontrées la même série de questions, à partir des lignes directrices d'un questionnaire expressément conçu pour cette étude (annexe III). Le questionnaire a fait l'objet d'un examen par l'Ethics Committee on Human Subjects de l'Institute for Women's Studies de la Queen's University. Les personnes rencontrées ont été informées en tout point de la nature de l'étude et assurées de l'anonymat. Chaque entrevue a été enregistrée sur bande magnétophonique, uniquement avec la permission de la personne interrogée; les bandes ont par la suite été transcrites en entier, uniquement pour les besoins de cette étude.

Le questionnaire a été conçu de façon à comporter une série de questions communes propices à une analyse comparative des données, ainsi que des questions suffisamment ouvertes pour permettre aux personnes rencontrées de préciser au besoin les renseignements fournis. Le questionnaire s'est avéré extrêmement utile à ces égards. Les entrevues ont permis d'analyser les perceptions des intervenantes et des intervenants au sujet de l'équité en matière d'emploi, son efficacité dans le milieu de travail et les obstacles à son atteinte et de recueillir des suggestions au sujet d'une mise en œuvre plus efficace et des préoccupations concernant les politiques d'équité en matière d'emploi en général.

Une note au sujet de la terminologie

Outre les divergences entre les provinces et à l'intérieur des provinces comme telles pour ce qui est de la politique d'équité en matière d'emploi, le problème de la terminologie s'est posé au fil de l'étude. Dans la plupart des provinces, l'expression « équité en matière d'emploi » a essentiellement le même sens que dans la législation fédérale. Cette expression avait d'abord été utilisée dans le Rapport Abella. Toutefois, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, l'expression « action positive » a été plus facilement comprise. Il convient de citer le Rapport Abella en ce qui concerne ces définitions :

> La réalisation de l'égalité en matière d'emploi tient à une approche double. Le premier volet de cette approche porte sur la discrimination avant l'accès à un emploi et le deuxième sur les conditions du milieu de travail qui militent contre une participation équitable à l'emploi.
>
> Les mesures adoptées en Amérique du Nord pour faire contrepoids à la discrimination dans le domaine de l'emploi ont été baptisées action positive. Il s'agit de mesures visant à rendre le recrutement, l'embauchage, les promotions et les revenus plus équitables. Ces mesures consistent à modifier les pratiques du milieu de travail afin d'absorber un effectif plus hétérogène.
>
> La Commission s'est fait dire maintes fois que l'expression « action positive » était ambiguë et obscure... Aussi la Commission propose l'adoption d'une nouvelle expression, soit « équité en matière d'emploi », pour décrire les programmes canadiens visant à résorber la discrimination au travail. Dans pareils cas, il peut être utile de modifier le vocabulaire de manière à rendre le débat plus raisonnable. Il faut opposer des principes et non des émotions... En

> définitive, peu importe si au Canada nous parlons d'équité en matière d'emploi ou d'action positive pourvu que nous nous entendions sur le sens de l'expression, à savoir qu'il s'agit de pratiques d'emploi visant à supprimer les barrières discriminatoires et à offrir à tous et à toutes les mêmes occasions de se réaliser du point de vue professionnel (Abella 1984: 6-8).

Dans la présente étude, l'expression « équité en matière d'emploi » sert de point de référence. Dans des contextes provinciaux particuliers, l'expression « action positive » a été utilisée comme synonyme. Dans les cas où des distinctions particulières de connotation ont semblé être soulevées, elles sont notées dans le corps du rapport.

L'expression « diversité » mérite aussi l'attention. Dans la méthodologie de recherche, la diversité a été prise comme signifiant l'augmentation du nombre de personnes membres de groupes désignés qui sont visées par une politique donnée d'équité en matière d'emploi (bien que cela ne se limite pas aux quatre groupes recensés), grâce à des mesures positives qui corrigent l'oppression systémique. Dans le cas de l'Ontario, en particulier, dans la foulée de l'abrogation de la législation sur l'équité en matière d'emploi, on a utilisé l'expression « diversité » dans un sens très différent : il en est venu à désigner presque tout le monde, sans égard aux processus systémiques d'exclusion ou aux mesures concrètes visant à promouvoir l'inclusion (voir le chapitre 5 consacré à l'exemple de l'Ontario). On a tenté d'éviter ici la confusion en précisant que l'expression « diversité » a été utilisée par le gouvernement de l'Ontario dans un sens différent. Les auteures souhaitent également reconnaître la mesure dans laquelle l'expression est maintenant récupérée par les personnes qui s'opposent à l'équité en matière d'emploi. Dans le contexte politique actuel, par conséquent, l'usage abusif de l'expression peut aller à l'encontre des objectifs des programmes d'équité en matière d'emploi, même pour les plus ardents porte-parole.

Le corps du présent rapport est divisé en huit sections :

- une analyse comparative de l'administration de la politique d'équité en matière d'emploi des gouvernements provinciaux;
- un bref aperçu de l'historique et du contexte de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada, l'accent étant mis sur le contexte fédéral;
- un examen particulier de l'essor et de la chute de la politique d'équité en matière d'emploi en Ontario, sous forme d'étude de cas;
- un examen du débat sur la politique d'équité en matière d'emploi au Canada, à partir des données recueillies au cours des entrevues, qui fait état des « meilleurs exemples » et des « pires exemples »;
- une évaluation des résultats de recherche vus par les gestionnaires supérieurs des gouvernements et les fonctionnaires responsables de la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi;
- une évaluation des résultats de recherche vus par les personnes engagées dans les questions d'équité en matière d'emploi en milieu de travail et dans la collectivité, qui

précise où se situent les frustrations et les impasses perçues afin d'assurer une mise en œuvre efficace de l'équité en matière d'emploi;

- une série de recommandations aux fins de l'élaboration d'une politique d'équité en matière d'emploi plus efficace, particulièrement au niveau provincial;
- une conclusion qui fait état des incidences et des obstacles de nature politique à la mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada.

3. ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : APERÇU DE LA POLITIQUE PROVINCIALE AU CANADA

Cette étude comprend un examen général par province de la situation de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada[2]. Aussi fascinante que soit une telle comparaison, elle demeure un exercice préliminaire. Les divergences sont si importantes – dans la conceptualisation, la structure, la compréhension politique et la mise en œuvre – que même l'élaboration d'une série de critères communs risque de masquer les nuances.

En général, on peut conclure que le climat du débat sur l'équité en matière d'emploi va d'un engagement à une opposition extrême aux principes sur lesquels repose une telle politique. Dans chacune des provinces, d'autres débats portent sur la mise en œuvre, la reddition de comptes, l'interprétation des résultats des politiques antérieures et les plans concernant les orientations futures. La gamme des enjeux politiques dans l'ensemble des provinces ne représente en outre qu'une fraction d'un contexte beaucoup plus général ou d'une série de contextes révélateurs de débats soutenus et vigoureux au sujet de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada.

Les différences entre les politiques provinciales d'équité en matière d'emploi offrent un paysage inégal, comme les pointes d'une rangée d'icebergs. La politique de chaque province devrait faire l'objet d'une étude beaucoup plus détaillée que ne le permet l'enquête actuelle. Chaque province a connu des débats non seulement sur la politique gouvernementale comme telle, mais également sur la façon dont les divers intervenants et intervenantes de la société en général ont lutté pour surmonter l'oppression historique. L'équité en matière d'emploi n'est qu'un élément de la question plus générale de l'inégalité systémique. Par conséquent, elle a forcément une incidence sur ces expériences plus générales et est forcément influencée par celles-ci. Comme la politique d'équité en matière d'emploi élaborée au Canada vise quatre groupes désignés, les enjeux liés à chacun de ces groupes se manifestent aussi de diverses façons.

Afin de faciliter ce survol comparatif, une série de tableaux de portée provinciale a été préparée et est annexée à la présente étude[3]. Ces tableaux sont des instantanés, capturant dans le temps la manifestation d'une politique d'équité en matière d'emploi selon un certain nombre de questions qui semblent à première vue plutôt directes. Il s'agit d'un exercice utile, mais très limité, les ressources disponibles n'ayant pas permis d'effectuer une analyse plus détaillée de chaque contexte provincial. De plus, les entrevues ont porté uniquement sur l'applicabilité de la politique d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique provinciale. Le champ d'application de la présente étude ne permettait pas d'examiner la politique d'équité en matière d'emploi dans le secteur privé ou la mise en œuvre d'une législation d'équité en matière d'emploi fédérale au niveau provincial. La nature limitée de cet aperçu devrait, par conséquent, être prise en considération.

Les auteures ont également pris conscience de l'intérêt que portent divers agents et agentes des provinces responsables de la politique d'équité en matière d'emploi, ou de l'absence

d'une telle politique, aux débats sur cette même politique dans d'autres provinces. Actuellement, on accorde une grande attention à l'Ontario, où la polarisation du débat public sur l'équité en matière d'emploi semble avoir été des plus extrêmes au cours des dernières années. Néanmoins, la communication entre les fonctionnaires des différentes provinces est très limitée et presque aucune tentative n'a été faite pour élaborer une analyse comparative ou des programmes concertés. Dans le reste de cette section, on tente de recenser certains éléments notables d'un examen interprovincial de la politique d'équité en matière d'emploi, en tenant compte de toutes les mises en garde qui précèdent.

Politique d'équité en matière d'emploi et législation : être ou ne pas être?

Il convient de faire une distinction entre la politique d'équité en matière d'emploi et la législation sur l'équité en matière d'emploi. La première indique que les priorités générales du gouvernement et des directives favorables à la mise en œuvre de mesures d'équité en matière d'emploi sont encouragées, bien que les mécanismes particuliers de mise en œuvre et d'application de la loi varient grandement. De plus, une politique d'équité en matière d'emploi peut être limitée à des programmes particuliers du gouvernement ou s'appliquer à certains secteurs du gouvernement. Des séries de mesures peuvent ou non être assujetties à des modalités détaillées de rapport et de reddition de comptes. De plus, les séries de mesures ne sont pas assujetties à un processus d'examen de la législation, à un débat et à l'adoption comme loi. La législation sur l'équité en matière d'emploi, par contre, comprend nécessairement ou a compris un soutien politique, mais se présente comme la loi du pays, avec les mécanismes connexes d'application et des sanctions en cas d'infraction. Aujourd'hui, sept provinces du Canada (la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard) ont une politique quelconque d'équité en matière d'emploi. Une seule province, soit la Colombie-Britannique, a une législation sur l'équité en matière d'emploi. Aucune province, à l'exception du Québec, ne porte son mandat au-delà de la fonction publique.

La nature de ces politiques varie grandement. En Colombie-Britannique, la politique a été présentée en 1991 et suivie par l'adoption de la *Public Service Act Directive on Employment Equity* en 1994. Tous les ministères gouvernementaux sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action d'équité en matière d'emploi et de présenter annuellement des rapports d'étape concernant la mise en œuvre. Mais, avant tout, le programme peut compter sur l'appui d'une personne de niveau supérieur à plein temps au sein de la Commission de la fonction publique et a été intégré avec succès à un certain nombre de ministères. Il existe des associations actives à l'échelle provinciale pour chaque groupe désigné et le bureau de la condition féminine offre un soutien supplémentaire aux femmes. En 1999, le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé son secrétariat d'accessibilité de l'emploi, dont le directeur relève d'un ministre influent du Cabinet. Le secrétariat doit étendre la politique d'équité en matière d'emploi au-delà des ministères à l'ensemble du secteur public, y compris aux sociétés d'État, organismes et services, tels les soins de santé, l'éducation, les services sociaux, le transport et la protection de l'environnement. Le nouveau programme comprend également l'administration d'un fonds de 150 000 dollars pour financer des projets menés conjointement avec des groupes sans but lucratif et non gouvernementaux, afin de recenser les obstacles dans

le milieu de travail et d'améliorer l'accès du public aux renseignements sur l'emploi dans le secteur public et de créer un conseil consultatif communautaire qui doit collaborer avec le secrétariat à des projets visant l'amélioration de l'accès pour les personnes handicapées, les Autochtones et les personnes qui sont membres d'une minorité visible.

Au Manitoba, la politique est en vigueur depuis 1983. Ici, l'accent est mis sur les coordonnatrices et les coordonnateurs ministériels responsables de l'équité et de la prestation de programmes de formation en gestion, particulièrement à l'intention des femmes et du personnel autochtone. En Saskatchewan, bien que la politique ne soit pas accompagnée d'une législation, la Saskatchewan Human Rights Commission a proposé l'adoption d'une telle législation. Celle-ci partage la responsabilité de la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi avec la Commission de la fonction publique. Ces commissions, contrairement à celles d'autres provinces, ont le mandat de formuler des directives.

Au Québec, la politique d'équité en matière d'emploi est combinée à un programme de respect de l'obligation contractuelle, mis en place en 1987. Tout employeur des secteurs public ou privé employant plus de 100 personnes, qui reçoit des fonds du gouvernement provincial de l'ordre de 100 000 dollars ou plus, est tenu d'assurer l'accès à des programmes d'égalité précisés par le gouvernement provincial, ce qui est à peu près comparable au Programme de contrats fédéraux, bien que le manque d'infrastructure à l'appui du programme fasse en sorte qu'il ne soit pas aussi efficace que le programme fédéral.

La Nouvelle-Écosse a adopté une politique d'équité en matière d'emploi en 1975. En 1997, le nouveau programme d'action positive a été mis en place, sous forme d'un accord intervenu entre le ministère des ressources humaines et la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. L'accord a été élaboré en consultation avec le Nova Scotia Government Employees Union. Le Nouveau-Brunswick encourage des principes d'équité en matière d'emploi en général, mais aucune politique ne sous-tend des plans d'action précis. Relevant du ministère des Finances, la Direction des services des relations de travail et la Division des ressources humaines peuvent aider les ministères à atteindre les objectifs d'équité en matière d'emploi et à prendre en considération les questions d'équité connexes. L'Île-du-Prince-Édouard compte une politique d'équité en matière d'emploi, mais sa mise en œuvre est largement sous les auspices de la Human Rights Commission.

Les provinces qui n'ont ni politique ni législation se divisent en deux catégories. À Terre-Neuve, il y a eu très peu de discussions, lesquelles ont généralement été limitées à une discussion sur l'égalité des sexes. L'équité en matière d'emploi fait toutefois l'objet d'un vif débat en Alberta, où une telle législation n'a jamais été mise en vigueur, et en Ontario, où elle a été mise en vigueur, puis abrogée. Dans un chapitre subséquent, on se penche de plus près sur l'expérience ontarienne, particulièrement à la lumière de l'attention qu'elle attire dans le débat sur la politique d'équité en matière d'emploi au Canada.

Équité en matière d'emploi et parité salariale

L'équité en matière d'emploi tient compte de certaines questions liées au recrutement, au maintien de l'effectif et à la promotion dans le milieu de travail des groupes désignés qui connaissent une oppression systémique dans la société. Toutefois, la parité salariale s'applique en particulier à la discrimination dans les traitements des travailleuses et des travailleurs déjà embauchés. De plus, elle tient ordinairement compte uniquement de la discrimination fondée sur le sexe. Comme les données statistiques sur les sexes sont celles dont on dispose le plus souvent dans le cas des groupes désignés, la parité salariale, ou son absence, est généralement plus rapidement assujettie à un examen statistique et à une obligation de rendre compte que l'équité en matière d'emploi.

Cette étude est particulièrement axée sur la politique d'équité en matière d'emploi et n'a pas tenté de tenir compte des politiques ou des débats sur la parité salariale. Toutefois, parmi les questions soulevées dans l'étude du climat général par rapport à l'égalité dans le milieu de travail, l'équité salariale est la plus courante. Fait digne de mention, six des sept provinces dotées d'une politique d'équité en matière d'emploi ont également une législation sur la parité salariale. Seule la Saskatchewan compte une politique d'équité en matière d'emploi, sans législation connexe pour la mise en œuvre de la parité salariale. Deux provinces sans politique d'équité en matière d'emploi, soit l'Alberta et Terre-Neuve, n'ont pas non plus de politique de parité salariale. Une province, l'Ontario, n'a pas de politique d'équité en matière d'emploi, mais a une loi sur la parité salariale.

Formation et reddition de comptes

Les auteures étaient préoccupées par la mesure dans laquelle les questions relatives à l'équité en matière d'emploi étaient associées à une série de compétences professionnelles. Elles ont donc cherché à savoir si des mesures concrètes de prévention de la discrimination et de formation du personnel et des gestionnaires relativement à l'application de l'équité en matière d'emploi ont été mises en œuvre systématiquement ou sur une base aléatoire.

Bien que la plupart des provinces comptent une politique d'équité en matière d'emploi, peu d'entre elles ont une stratégie proactive en matière de formation. En Colombie-Britannique, où la politique est soutenue par une législation, et au Manitoba, où elle ne l'est pas, il existe des programmes de formation particuliers. Ils sont volontaires dans les deux cas. Bien que la Nouvelle-Écosse ne dispose pas de législation d'équité en matière d'emploi, elle est la seule province à dispenser un programme de formation obligatoire. Tous les membres du personnel et les fonctionnaires du gouvernement, à partir du niveau de sous-ministre adjoint, sont tenus de suivre un programme obligatoire de deux jours dans le cadre de la formation en milieu de travail du gouvernement provincial. La Diversity Management Unit de la Client Services Division du Department of Human Resources, est responsable de ce programme de formation. Un conseiller à plein temps dans le domaine de la diversité et de l'équité en matière d'emploi est responsable de la formation et des autres questions relatives à l'équité. Le programme de formation aborde des questions relatives à l'équité associées aux minorités raciales, aux personnes handicapées, aux Autochtones et aux femmes. D'après les résultats de

la recherche, aucune province, hormis la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, n'a en place des programmes de formation exhaustifs sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique.

L'enquête a également porté sur le succès de ces programmes. Comme des questions qualitatives et quantitatives sont associées à l'élimination de la discrimination systémique, les progrès ont été impossibles à évaluer dans bon nombre de provinces. En revanche, il a été possible de vérifier l'existence de modalités de présentation de rapports ou de vérification obligatoires dans les provinces qui ont une politique d'équité en matière d'emploi : des mécanismes ne sont en place que dans deux provinces, la Colombie-Britannique, où la Equity and Diversity Branch de la Public Service Employee Relations Commission aide chaque ministère à préparer des rapports périodiques, et le Manitoba, où la Commission de la fonction publique effectue des vérifications des pratiques et exige des rapports annuels bien que, dans le dernier cas, des examens du rendement ne soient pas effectués.

La politique d'équité en matière d'emploi importe-t-elle?

La législation ou la politique d'équité en matière d'emploi appliquée dans les fonctions publiques provinciales améliore-t-elle l'accès aux possibilités d'emploi pour les membres des groupes désignés, particulièrement les femmes appartenant à une minorité visible? Il s'est avéré difficile de répondre à cette question. Premièrement, la présente étude repose sur une analyse des politiques et non sur un sondage en milieu de travail. Ce dernier constituerait une vaste entreprise nécessitant des ressources beaucoup plus importantes que celles dont disposaient les auteures. Deuxièmement, les auteures ont pu obtenir des données sur la représentation numérique dans seulement quatre provinces, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, données qui sont présentées au tableau 10. Par conséquent, elles n'ont pu fournir une comparaison de ces quatre provinces, qui ont les politiques d'équité en matière d'emploi les plus avancées, avec les six autres provinces, où les politiques sont minimes ou inexistantes. Une recommandation importante est formulée au chapitre 8 au sujet d'une autre recherche.

La comparaison de ces quatre provinces avec le gouvernement fédéral (tableau 10) donne des résultats équivoques, mais intéressants. Les cinq administrations démontrent un progrès très limité, sauf sur le plan de la représentation générale des femmes. La Colombie-Britannique a fait des progrès pour ce qui est de l'amélioration de la condition des personnes handicapées. Le Manitoba et la Saskatchewan indiquent une représentation plus élevée des Autochtones que toute autre administration et seule la Nouvelle-Écosse a atteint une représentation accrue des personnes appartenant à une minorité visible relativement à leur présence en milieu de travail à la suite d'un programme s'adressant particulièrement aux Néo-Écossaises et aux Néo-Écossais d'origine afro-canadienne. Bien qu'une recherche supplémentaire soit nécessaire, ces chiffres indiquent que l'on obtient des résultats concrets lorsque les efforts déployés ciblent particulièrement les groupes désignés. Bien que les progrès soient lents, il demeure que l'on peut se montrer optimistes.

Les auteures croient, par conséquent, que l'équité en matière d'emploi fait une différence en ce qu'elle agit sur les profils d'emplois des groupes désignés. Le chapitre suivant est consacré au contexte fédéral, qui est considéré par bon nombre comme un modèle positif aux fins de l'élaboration des politiques provinciales.

4. LE CONTEXTE FÉDÉRAL

Les politiques et programmes d'équité en matière d'emploi du gouvernement fédéral canadien comptent parmi les plus avancés du monde. Contrairement à ceux de la plupart des provinces, le programme fédéral est bien établi, est soutenu par une importante bureaucratie et est bien ancré dans une législation qui couvre la fonction publique fédérale, les employeurs régis par le gouvernement fédéral, les sociétés d'État et les entreprises qui soumissionnent des contrats fédéraux. Plusieurs ministères fédéraux sont en mesure de fournir des renseignements et des conseils exhaustifs et intégrés au sujet de politiques.

Il est important de comprendre la fonction publique fédérale en raison de son caractère exhaustif et parce qu'elle représente une norme pour mesurer les progrès réalisés par les fonctions publiques provinciales. Les auteures ont donc entrepris un examen de l'historique de l'équité en matière d'emploi à l'échelon fédéral et une brève évaluation des initiatives actuelles. La politique fédérale a été élaborée assez rapidement depuis la révision de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995). Le moment est particulièrement bien choisi étant donné l'importance des changements qui ont lieu à Ottawa.

Il convient de déterminer si, après avoir tellement investi dans un système complet d'équité en matière d'emploi, la fonction publique fédérale aura bientôt des résultats positifs à montrer. Au cours de la dernière décennie, les progrès sur le plan de la réalisation des buts de l'équité en matière d'emploi, particulièrement dans le cas des personnes membres d'une minorité visible, dont la représentation est actuellement inférieure à 60 p. 100 de l'effectif disponible, ont été très modestes. Cette absence de progrès s'explique-t-elle par des programmes inefficaces ou insuffisants, qui sont limités par le contexte social général, ou par le fait que l'on prévoyait des changements importants au cours d'une période qui était en fait trop courte?

Une analyse approfondie de la fonction publique fédérale ne s'inscrit pas dans le mandat du présent rapport. La présente section offre plutôt un bref examen et un survol historique du programme fédéral afin de fournir une base de comparaison avec les programmes relativement peu développés de la plupart des provinces.

Le Rapport Abella

Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, les questions concernant l'équité en matière d'emploi ont pris l'avant-scène des discussions en matière de politiques publiques au Canada, au moment même où les questions d'action positive faisaient surface aux États-Unis. La réponse officielle du Canada a pris la forme de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, établie en 1983 et dont la juge Rosalie Abella était la commissaire. Le rapport de la Commission, intitulé *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale* (1984) (ci-après appelé le Rapport Abella), constitue, pour la plupart des personnes travaillant dans le domaine, une déclaration des principes et pratiques de l'équité en matière d'emploi qui fait autorité. Le rapport est le fruit d'un vaste projet de

recherche mené en 1983. La commissaire a envoyé des lettres à près de 3 000 personnes et organisations et a reçu 274 mémoires. Elle a animé 137 réunions auxquelles ont participé plus de 1 000 personnes, y compris 92 réunions dans 17 villes canadiennes ainsi que des réunions avec des membres de groupes désignés, des fonctionnaires gouvernementaux, des représentantes et des représentants des syndicats et des entreprises ainsi que des membres du personnel et des fonctionnaires de 11 sociétés d'État. Trente-neuf rapports de recherche importants ont été commandés sur des questions comprenant l'éducation, l'aide à l'enfance, le racisme et la parité salariale.

Le Rapport Abella a profondément influencé la législation et la pratique subséquentes. Il définit l'équité comme : « [...] tout au moins, l'absence de discrimination dommageable » et affirme que « viser l'égalité consiste [...] à débarrasser l'appareil social des résidus des attitudes préjudiciables du passé » (Abella 1984, 1). Dans ce contexte, la discrimination « s'entend des pratiques ou des attitudes qui, de par leur conception ou par voie de conséquence, gênent l'accès des particuliers ou des groupes à des possibilités d'emploi en raison de caractéristiques qui leur sont prêtées à tort » (Abella 1984, 2). L'iniquité en emploi est donc fondée sur une discrimination historique et a lieu systématiquement dans toutes les couches de la société, y compris le milieu de travail.

Les principes permettant de réaliser l'équité en matière d'emploi, soulignés dans le rapport, ont eu des répercussions profondes sur la législation, les politiques et les pratiques dans le domaine de l'équité en matière d'emploi dans presque toutes les administrations du Canada, ainsi qu'ailleurs dans le monde. Ces principes sont devenus une sorte de modèle pour l'ensemble du domaine. Ils sont résumés dans les points suivants (adaptés du rapport même).

- L'iniquité est une condition systématique qui peut, ou non, être fondée sur une discrimination intentionnelle.

- L'égalité signifie que tous les gens sont parfois traités de la même façon en dépit de leurs différences, et parfois différemment au nom de leur différence, afin de surmonter les obstacles. Négliger les différences ou refuser d'en tenir compte est une dénégation de l'équité. L'équité ne peut être fondée sur un traitement identique pour toutes et tous.

- Quatre groupes désignés – les Autochtones, les minorités visibles, les personnes handicapées et les femmes – subissent des désavantages disproportionnés dans la société canadienne.

- Pour les minorités visibles, en particulier, l'équité commence par la lutte contre le racisme.

- Atteindre l'équité requiert une approche à double tranchant : il faut aborder les conditions préalables à l'embauche qui peuvent avoir une incidence sur l'accès à l'emploi et lever les obstacles dans le milieu de travail qui s'opposent à une participation égale.

- L'équité ne sera pas atteinte sans mesures d'application. Celles-ci doivent être fondées sur l'intervention du gouvernement. La volonté politique est fondamentale.

- L'éducation et la formation constituent des aspects clés de l'équité en matière d'emploi.

En se fondant sur ces principes, le Rapport Abella aborde les questions de la mise en œuvre des politiques et des pratiques d'équité en matière d'emploi, y compris les questions d'embauche et de promotion (représentation) ainsi que celles de mise en œuvre. Le Rapport se concentre sur trois aspects clés de la mise en œuvre : l'éducation, la garde d'enfants et l'élimination des obstacles systémiques à l'emploi. Les deux premiers n'ont reçu qu'une attention implicite et le troisième a fait l'objet d'une attention explicite dans la législation et les politiques fédérales sur l'équité en matière d'emploi qui ont suivi la publication du Rapport.

La législation fédérale

À partir du milieu des années 1980, le gouvernement fédéral a pris des mesures visant trois instances différentes : la fonction publique fédérale, les employeurs régis par le gouvernement fédéral et les contrats fédéraux. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1986) s'appliquait à quelque 350 employeurs régis par le gouvernement fédéral, y compris les sociétés d'État, qui comptaient 100 employées et employés ou plus. Les dispositions de la Loi ont été appliquées par Développement des ressources humaines Canada (et son prédécesseur, Emploi et Immigration Canada) et ont exigé des employeurs qu'ils présentent un rapport annuel et un plan d'équité en matière d'emploi.

Le Programme de contrats fédéraux a été lancé en même temps pour couvrir les entreprises employant 100 personnes ou plus qui soumissionnaient des marchés de biens et de services fédéraux d'une valeur de 200 000 dollars ou plus. Les entreprises agréées en vertu du programme doivent mettre en place des programmes d'élimination des obstacles discriminatoires, augmenter la participation par le truchement de l'embauche, de la formation et de la promotion, élaborer un plan d'équité en matière d'emploi et tenir des dossiers sur la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Depuis la mise en œuvre des récentes révisions de la Loi, des examens de la conformité ont été entrepris par Développement des ressources humaines Canada.

Au départ, la fonction publique canadienne n'était pas régie par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Pourtant, la juridiction administrative en incombait au Secrétariat du Conseil du Trésor. En 1986, la fonction publique fédérale a adopté un programme d'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*; ce mandat est également spécifié dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Cette politique exigeait que les ministères et les organismes :

- créent un environnement favorable à l'application des principes de l'équité en emploi;

- recueillent et analysent des données statistiques sur leur effectif pour pouvoir identifier les secteurs où il y a sous-représentation des groupes désignés;

- analysent leurs systèmes d'emploi pour repérer les obstacles systémiques auxquels se heurtent les groupes désignés;

- consultent les membres de leur personnel et encouragent les membres de groupes désignés à participer à la mise en œuvre d'initiatives reliées à l'équité en emploi;

- élaborent des plans d'équité en emploi triennaux comportant des mesures spéciales destinées à redresser les déséquilibres de la représentation au sein de l'effectif de la fonction publique ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs des activités, des échéanciers et des mécanismes de surveillance;

- s'efforcent d'atteindre les objectifs quantitatifs de représentation et de répartition des groupes désignés définis dans la stratégie d'établissement des objectifs du Conseil du Trésor (Canada 1994, 6).

Les chiffres

En chiffres, les progrès réalisés en matière de représentation des groupes désignés à l'échelon fédéral ont été modestes, mais réguliers au cours des dix dernières années. Dans cette section, cette représentation numérique est exposée simplement, indépendamment d'autres questions relatives à l'équité tels la répartition, l'accès ou la discrimination dans le milieu de travail. Comme le montre le tableau 2, une certaine amélioration a été réalisée dans chaque groupe désigné en ce qui concerne la simple représentation au sein de la fonction publique.

Les femmes constituent le groupe pour lequel l'écart de représentation a été réduit le plus rapidement, à un taux de presque 1 p. 100 par année au cours des dix dernières années. Par contre, comme ces progrès sont survenus au cours d'une période de réduction importante des effectifs, le nombre réel de femmes dans la fonction publique a diminué de 10 p. 100 au cours des cinq dernières années. Cependant, la représentation proportionnelle est passée de 46,1 p. 100 en 1993 à 50,5 p. 100 en 1998. En chiffres, les femmes sont donc maintenant surreprésentées par un peu moins de 2 p. 100 par rapport à la disponibilité de leurs effectifs. Elles restent également surreprésentées dans les rôles de soutien administratif et au bas de l'échelle de direction, ce qui signifie que la réalisation de la représentation ne doit être considérée que comme la première étape vers l'équité.

Les Autochtones sont également plus ou moins surreprésentés en ce qui concerne la disponibilité de leurs effectifs (2,7 p. 100 de représentation par rapport à 1,7 p. 100 de disponibilité en 1998), mais ces statistiques doivent être prises à la lumière de diverses observations. Tout d'abord, la fonction publique fédérale est une source d'emploi très importante pour les Autochtones, nombre de personnes affirmeraient que si des mesures plus efficaces étaient prises pour recruter, promouvoir et maintenir en poste les employées et les employés autochtones, le niveau de représentation pourrait, et devrait, être beaucoup plus élevé que la disponibilité des effectifs. Ensuite, comme pour les autres groupes désignés, les Autochtones ne sont pas répartis de façon équitable au sein de la fonction publique. Ils sont surreprésentés dans les postes de soutien administratif et dans les postes opérationnels et

sous-représentés dans les postes de direction. Ils sont concentrés dans certains ministères, comme Affaires indiennes et du Nord Canada, et dans des postes particuliers, surtout ceux des services de santé (Canada 1998a, 52-59). Enfin, ils sont extrêmement concentrés géographiquement dans les Territoires du Nord-Ouest, où ils représentent 23,1 p. 100 des fonctionnaires (Canada 1998a, 60)[4].

De façon générale, les personnes handicapées restent sous-représentées dans la fonction publique fédérale, à 81 p. 100 de la disponibilité de leurs effectifs (tableau 2). Les hommes handicapés ont une représentation un peu plus élevée que les femmes, mais sont également surreprésentés dans les postes de soutien administratif et les postes opérationnels.

Les personnes appartenant à une minorité visible ont obtenu le niveau le moins élevé de représentation de tous les groupes désignés par rapport à la disponibilité de leurs effectifs. En 1998, elles représentaient 5,1 p. 100 de la fonction publique (tableau 2) comparativement à 10,4 p. 100 des effectifs (tableau 1) (AFPC 1998). Les tendances en matière d'immigration n'expliquent qu'en partie le résultat obtenu. En effet, dans la société canadienne, la proportion de personnes appartenant à des minorités visibles a augmenté de façon marquée au cours des dix dernières années alors qu'elle demeurait relativement stable pour les autres groupes désignés. Si cette tendance actuelle de l'immigration se maintient, le pourcentage de minorités visibles au sein de la société canadienne continuera d'augmenter alors que leur proportion par rapport aux effectifs augmentera à un taux un peu plus élevé en raison du vieillissement de la population et du fait qu'elles seront plus nombreuses à entrer sur le marché du travail. Les femmes appartenant à une minorité visible ont une représentation légèrement inférieure à celle des hommes (5 p. 100 par rapport à 5,3 p. 100). Les membres de minorités visibles sont également défavorisés sur le plan de la répartition dans la fonction publique, puisqu'ils sont fortement sous-représentés dans la catégorie de direction (2,8 p. 100), un peu surreprésentés dans la catégorie du soutien administratif (5,3 p. 100) et dans les postes opérationnels (5,1 p. 100) et fortement surreprésentés dans la catégorie scientifique et professionnelle (10,1 p. 100). Cette dernière situation a donné lieu à une récente conclusion du tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne selon laquelle les personnes appartenant à une minorité visible à Santé Canada ne sont pas promues à un rythme qui reflète leurs compétences et leur expérience.

Bien que la représentation numérique ne soit pas considérée ici comme indicatrice du succès des politiques d'équité en matière d'emploi, elle souligne clairement que le travail est loin d'être terminé. L'équité est comme un oignon qui compte de nombreuses pelures, mais pas de coeur. Sans représentation numérique, les autres pelures, y compris la redistribution, l'élimination des barrières systémiques et l'évolution de la culture du milieu de travail, ne peuvent être soutenues. Les chiffres présentent aussi d'importants problèmes. Sauf pour ce qui est du sexe, les données sont fondées sur l'auto-identification. Bien qu'il s'agisse d'un principe équitable, on ignore combien de personnes ne s'identifient pas et les raisons de cette « omission », à savoir si les personnes visées pensent que l'auto-identification les stigmatisera ou leur fera courir un risque accru de discrimination, ou encore si elles se sentent obligées de ne pas s'identifier en raison d'un ressac général à l'égard des politiques d'équité en matière d'emploi. Les chiffres présentent un problème particulier en ce qui concerne les sexes. Bien

que depuis les dernières années, le Conseil du Trésor ait fourni des ventilations selon le sexe des chiffres généraux, il n'est toujours pas possible (du moins à partir des rapports publiés) d'obtenir des renseignements détaillés concernant la répartition des femmes et des hommes au sein des trois catégories ou sur le nombre de ces personnes qui font partie de plus d'une catégorie (p. ex. les femmes handicapées appartenant à une minorité visible). Il est donc impossible de déterminer avec certitude où l'on trouve le nombre le plus grand ou la sous-représentation la plus importante, particulièrement en ce qui concerne les femmes appartenant à des minorités visibles, ou comment les tendances dans l'embauche et la promotion varient en fonction du sexe dans les différents ministères.

Les différences géographiques entre les provinces ont une importante répercussion sur la représentation régionale. Les tableaux 6 à 9 comparent la représentation et la disponibilité des effectifs de la fonction publique fédérale par province. Toutes les provinces, sauf Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, montrent une légère surreprésentation des femmes, mais les résultats sont très variables pour les trois autres groupes. Pour les Autochtones, toutes les provinces, sauf la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba, indiquent une légère surreprésentation. Cependant, la Saskatchewan et le Manitoba ont également les nombres absolus les plus élevés. Pour les personnes handicapées, toutes les provinces dénotent une sous-représentation considérable, sauf Terre-Neuve, qui se trouve à égalité à 2 p. 100.

Il faut cependant souligner que ces données concernent les employées et les employés de la fonction publique *fédérale* au niveau provincial et qu'elles n'ont donc pas nécessairement de liens avec la représentation dans la fonction publique provinciale. Néanmoins, puisque des données comparables à l'échelon provincial ne sont pas disponibles, ces chiffres sont fournis en reconnaissant l'existence probable d'un lien entre les conditions sociales et démographiques d'une province et les tendances dans la fonction publique fédérale. Pour expliquer ces différences, il faudrait prendre en compte les divers antécédents provinciaux, les différences touchant les pouvoirs politiques et la culture politique ainsi que les différences touchant la législation, facteurs qui ont tous pour conséquence des variations géographiques en fonction de l'endroit où l'on vit au Canada.

Cependant, un élément ressort dans toutes les administrations : les membres des minorités visibles ont la représentation proportionnelle la moins élevée par rapport à la disponibilité des effectifs, particulièrement en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et au Québec, provinces qui ont une représentation inférieure à 50 p. 100 de la disponibilité. À 31 p. 100, le chiffre du Québec est particulièrement bas. Seule la Nouvelle-Écosse montre une faible surreprésentation numérique. Bien que la Colombie-Britannique et l'Ontario se trouvent juste au-dessous de 50 p. 100, dans ces deux provinces la fonction publique emploie de loin le plus grand nombre absolu de membres des minorités visibles. C'est dans ces deux provinces, et particulièrement dans les villes de Toronto et de Vancouver où les minorités visibles sont concentrées, que les problèmes sont les plus aigus.

Enfin, la représentation numérique est fortement influencée par les facteurs démographiques qui touchent la fonction publique ainsi que la société canadienne en général. Une étude entreprise par la Commission de la fonction publique en 1997 (CFP 1998) révèle ce qui suit.

- La réduction des effectifs a entraîné un déclin du nombre de fonctionnaires, qui est passé de 236 351 en 1994 à 198 104 en 1997, soit une baisse d'environ 16,2 p. 100.

- Les nominations pour une période indéterminée ont diminué de 17,8 p. 100. Les réductions les plus importantes ont eu lieu à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.

- La proportion d'employées et d'employés dans la cohorte d'âges la plus jeune (moins de 35 ans) et dans celle des plus âgés (55 ans et plus) a diminué.

- Le recrutement a subi un glissement; il est passé de postes de durée indéterminée à des postes de durée déterminée et temporaires. En 1997, on a constaté 1 027 embauches de durée indéterminée et 60 217 embauches de durée déterminée ou temporaires.

Qui plus est, alors que l'embauche des femmes a augmenté de façon importante au cours des dix dernières années, l'embauche de personnes appartenant à l'un des trois autres groupes désignés a décliné (tableau 4)[5]. Ces données démographiques, particulièrement celles qui dénotent un glissement extrême vers une diminution des nominations de durée indéterminée, témoignent de répercussions profondes sur les membres des groupes désignés tant à court qu'à long terme (CFP 1998). En ce qui concerne les données strictement numériques, la fonction publique fédérale est encore loin d'avoir atteint la représentation, particulièrement pour les personnes faisant partie d'une minorité visible.

Éliminer les obstacles systémiques

C'est dans les années 1980 que l'examen des obstacles systémiques a été établi en tant qu'élément clé des programmes lancés par le Conseil du Trésor. Un secrétariat a été mis sur pied avec le mandat d'élaborer et de coordonner les politiques avec les conseils du Comité consultatif externe auprès du président du Conseil du Trésor et de quatre comités internes composés de membres des groupes désignés de la fonction publique. Les principaux obstacles à l'accès et à l'équité au sein de la fonction publique fédérale ont été définis comme étant :

> La mention des congés religieux dans les conventions collectives, la conception des tests d'aptitudes utilisés pour le recrutement [l'infâme examen SANE], les dispositions des régimes de pensions qui dissuadent les employés de travailler à temps partiel ou de prendre des congés pour le soin et l'éducation des enfants, de même que les dispositions accordant la priorité d'emploi dans la fonction publique aux anciens membres des Forces canadiennes et de la GRC (Canada 1994, 7). Cette dernière pratique, connue sous le nom de « clause parachutage », était considérée depuis longtemps

comme injuste tant par les femmes que par les groupes de minorités visibles à cause de la domination des hommes blancs dans les Forces armées

Des mesures supplémentaires ont été prises pour créer un milieu de travail plus accueillant pour les membres des groupes désignés. Il s'agit, notamment :

- de lignes directrices sur les pratiques de communication juste qui font en sorte que tout le matériel de communication orale, visuelle et écrite des ministères et organismes fédéraux présente les groupes désignés d'une manière positive, digne et équitable;
- des initiatives pour le soin des enfants, notamment des garderies en milieu de travail, des congés de maternité et pour le soin et l'éducation des enfants et dans certaines circonstances des allocations de garde d'enfants pour les fonctionnaires en déplacement ou en formation;
- des régimes de travail flexibles, favorisant le travail à temps partiel et le partage des postes, l'horaire flexible et la semaine de travail variable. Les fonctionnaires peuvent en outre prendre des congés annuels ou aménager leur horaire de travail en fonction des observances de leur religion (Canada 1994, 7).

Les mesures spéciales sont-elles efficaces?

En collaboration avec la Commission de la fonction publique du Canada, qui gère l'équité en matière d'emploi et d'autres programmes et politiques en matière de ressources humaines, le Conseil du Trésor a lancé, au début de 1983, les Programmes de mesures spéciales (Canada 1994, 7-8).

- Le Programme ACCÈS accorde des fonds pour financer les stages de formation des personnes handicapées sans expérience de travail nommées à des postes de durée déterminée et indéterminée...
- Le Programme national de perfectionnement des Autochtones, à l'intention des Autochtones qui vivent au sud du 60e parallèle, verse des fonds de contrepartie aux ministères qui assurent la formation des Autochtones à des postes d'agente ou d'agent...
- Le Programme des carrières du Grand Nord, établi à l'intention des Autochtones vivant au nord du 60e parallèle, accorde des fonds de contrepartie aux ministères pour l'attribution de postes permettant de former des Autochtones du Nord tant dans les postes d'agente ou d'agent que dans d'autres postes...
- Le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes a été mis sur pied dans le but d'accroître la représentation des femmes au niveau de la direction...
- Le Programme OPTION a été adopté en 1986 et offre des possibilités de formation et d'apprentissage en vue d'améliorer l'accès des femmes à des emplois non traditionnels (sauf dans le groupe de la direction)...

- Le Programme d'emploi des membres des groupes des minorités visibles a été établi en 1987 et favorise le recrutement de membres des minorités visibles en prenant en charge les frais de la première année d'exercice des fonctions dans un poste de durée indéterminée ou ceux d'une affectation de six mois à un poste de perfectionnement pour une durée déterminée...

Les Programmes de mesures spéciales ont été évalués en 1992 par la Direction générale de la vérification et de la revue de la Commission de la fonction publique. Le rapport contient 17 recommandations, dont l'une selon laquelle les Programmes de mesures spéciales soient maintenus et qu'il y ait une intégration et une communication plus grandes entre les ministères, un engagement plus ferme de la part du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique, plus de soutien à l'intention des gestionnaires, une décentralisation supérieure au profit des ministères, une information et une tenue des dossiers améliorées ainsi qu'une formation améliorée et d'autres mesures d'avancement professionnel.

Un mois avant la publication du rapport susmentionné, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor ont formé un comité mixte comptant des représentantes et des représentants de six ministères fédéraux dans le but d'examiner les options pour les Programmes de mesures spéciales. Ce comité a critiqué les Programmes de mesures spéciales, principalement parce qu'ils tendaient à mettre en évidence les caractéristiques qui distinguent les différents membres des groupes désignés (sexe, « race », handicap, statut autochtone), plutôt que les différentes façons dont les membres des groupes peuvent contribuer à la fonction publique du Canada ou les façons dont la culture organisationnelle, particulièrement celle proposée par les cadres hiérarchiques, doit changer pour devenir plus équitable. Le comité a trouvé que les Programmes de mesures spéciales étaient statiques et ne correspondaient plus aux réalités environnementales du réaménagement des effectifs, des contraintes budgétaires et des besoins changeants des groupes désignés et des ministères (Canada 1922b, 4).

Les conclusions issues de ces rapports et d'autres réalisés à peu près au même moment constituent le point de départ de changements fondamentaux dans la perception de l'équité en matière d'emploi au début des années 1990. On pensait de plus en plus que l'équité en matière d'emploi ne pouvait être réalisée en ciblant exclusivement les membres des groupes désignés, mais qu'elle devait plutôt s'inscrire dans un plus vaste projet de modification de l'environnement du milieu de travail ayant l'équité même pour objectif. Dans le contexte particulier de la fonction publique fédérale, il a été reconnu que des changements devaient se produire sur une base plus généralisée et être axés sur les ministères plutôt que sur les limites plus étroites des ministères directement responsables des programmes et des politiques.

Le nouveau Programme des initiatives de mesures spéciales, mis en place après l'expiration du second mandat des Programmes de mesures spéciales le 31 mars 1993, est le fruit de ces réflexions. Au cours de la première année, le Conseil du Trésor a temporairement étendu les programmes originaux et créé le Fonds réservé aux aménagements spéciaux doté du mandat particulier d'assister les personnes handicapées. Il a parrainé sept projets pilotes dans des ministères qui devaient faire l'essai d'approches novatrices face à l'équité en matière d'emploi et créer une culture organisationnelle réceptive à la diversité des effectifs (Canada 1995, 7). Ces

projets représentaient une combinaison de l'ancien modèle de mesures spéciales destinées aux membres des groupes désignés et du nouveau modèle visant la modification de la culture du milieu de travail. Au cours de l'année suivante, 66 projets menés dans 27 ministères ont reçu un total de trois millions de dollars de soutien que les ministères ont complété avec 1,8 million de dollars provenant de leurs budgets (Canada 1996). Le nouveau programme a également été l'occasion de promouvoir l'équité en matière d'emploi dans l'ensemble des présentations de la Commission de la fonction publique destinées à obtenir le soutien des gestionnaires et des spécialistes des ressources humaines.

La nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995)

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* révisée a été promulguée le 15 décembre 1995 et est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. La révision de la Loi faisait partie du programme électoral du Parti libéral et de son *Livre rouge*, bien que des plans pour sa révision aient été déjà bien amorcés avant l'élection de 1993. En mai 1992, le Comité spécial chargé de l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, présidé par l'honorable Alan Redway (Canada 1992a), préconisait que la fonction publique fédérale soit assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Après une vaste consultation au sein du gouvernement et auprès d'un éventail d'organisations communautaires, le Comité spécial formulait 31 recommandations destinées à étendre l'application de la Loi. En outre, la nouvelle Loi visait à accroître les obligations des employeurs et à renforcer les mécanismes d'exécution, ainsi qu'à améliorer les fonctions de contrôle, de consultation et de rapports. Ces dispositions se trouvaient toutes dans la Stratégie nationale pour l'équité en matière d'emploi dont devaient s'inspirer d'autres administrations.

Les obligations des employeurs aux termes de la Loi sont :

- d'identifier et d'éliminer les obstacles à l'emploi pour les membres des groupes désignés;
- d'instaurer des mesures concrètes;
- de prendre des mesures raisonnables d'adaptation;
- d'analyser leurs effectifs pour établir une représentation à partir d'enquêtes au travail;
- d'examiner les systèmes, les politiques et les pratiques en matière d'emploi et d'éliminer les obstacles;
- de corriger la sous-représentation;
- de préparer un plan d'équité en matière d'emploi et d'y inclure des objectifs qualitatifs et numériques;
- d'informer le personnel des objectifs visés par l'équité en matière d'emploi;

- de consulter le personnel et ses représentantes et ses représentants et de collaborer avec eux.

Les rapports doivent être soumis à Développement des ressources humaines Canada pour les employeurs sous réglementation fédérale et au Conseil du Trésor pour la fonction publique. Les ministres respectifs sont responsables du dépôt d'un rapport annuel au Parlement[6]. La Commission canadienne des droits de la personne doit veiller à ce que les employeurs se conforment aux prescriptions de la Loi au moyen de vérifications de l'équité en matière d'emploi ou, lorsqu'une vérification révèle une non-conformité et qu'un employeur n'agit pas ou est en désaccord avec une ordonnance exécutoire, par l'entremise du Tribunal de l'équité en matière d'emploi. Les ordonnances de ce dernier sont définitives, sauf pour les examens judiciaires aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale*[7].

Depuis l'adoption de la nouvelle Loi, le niveau d'activité liée à l'équité en matière d'emploi s'est considérablement accru sur le plan fédéral. En 1997, la Commission canadienne des droits de la personne a commencé ses vérifications formelles dans le but de travailler avec les employeurs pour atteindre la conformité. Jusqu'à maintenant, un seul ministère, Condition féminine Canada, est conforme pour ce qui est de la représentation des membres des groupes désignés. Tous les ministères participent au processus d'étude des systèmes d'emploi (Conseil du Trésor 1998b) et des efforts plus soutenus sont faits pour développer la collaboration entre les ministères, entre les ministères et le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, et entre le gouvernement et les syndicats qui représentent le personnel de la fonction publique. En janvier 1999, le Conseil du Trésor et les syndicats de la fonction publique fédérale ont parrainé conjointement une conférence intitulée Le temps d'agir : Examen des systèmes d'emploi : un colloque patronal-syndical à l'intention de la fonction publique fédérale[8], à laquelle ont participé plus de 200 représentantes et représentants de toutes les régions du Canada. L'atmosphère de cette conférence témoignait d'un solide engagement de la part des personnes présentes, ainsi que d'une importante détermination relativement à une consultation et une collaboration patronales-syndicales, un élément clé pour assurer le succès de l'équité en matière d'emploi en vertu de la nouvelle Loi.

Le Programme des mesures positives d'équité en emploi

Le plus récent programme d'équité en matière d'emploi élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor est le Programme des mesures positives d'équité en emploi (PMPÉE), approuvé le 8 octobre 1998. Ce programme quadriennal remplace le Programme des initiatives de mesures spéciales, qui prenait fin en mars 1998. Doté d'un budget annuel pouvant atteindre 10 millions de dollars, il vise trois grands objectifs.

- Le PMPÉE favorise une plus grande autonomie des ministères et des organismes dans l'atteinte de leurs objectifs d'équité en emploi et dans l'acquittement des responsabilités qui leur sont déléguées par l'employeur en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

- Il aide les ministères à compter plus de membres des quatre groupes désignés dans la fonction publique fédérale, là où on observe une sous-représentation.

- Le PMPÉE aide les organismes centraux à s'acquitter plus efficacement de leurs responsabilités inscrites dans la Loi et à assurer le leadership pour les priorités relatives à l'équité en matière d'emploi dans l'ensemble de la fonction publique (Canada 1998b, 1).

Le PMPÉE devrait favoriser une plus grande intégration des politiques et des programmes en vigueur aux ressources humaines des ministères et encourager une collaboration et des alliances plus fortes entre les ministères. Le Programme déplacera les ressources des projets financés séparément et mènera à un centrage régional plus marqué et à une plus grande autonomie au sein des ministères. Il assure le financement de projets, en accordant la préférence aux projets menés en partenariat, ainsi qu'un bureau d'orientation professionnelle et un centre de ressources à l'intention des personnes handicapées.

Étape suivante

Au cours des quinze dernières années, le gouvernement du Canada a entrepris un programme vaste et exhaustif d'équité en matière d'emploi, probablement sans égal dans un contexte national. En se fondant sur les idées du Rapport Abella, le gouvernement fédéral a créé une importante bureaucratie, une compétence impressionnante, un vaste ensemble de documents et un niveau d'intérêt et d'engagement relativement élevé. L'optimisme prévaut actuellement relativement à la possibilité de réaliser des progrès importants dans un avenir rapproché, et ce, parce que le gouvernement fédéral a quelque peu jeté du lest dans ses mesures de compression des coûts et que, pour la première fois depuis des années, il existe une possibilité de croissance de la fonction publique.

Il n'entre pas dans le cadre du présent projet de procéder à un examen complet des programmes et des politiques du gouvernement fédéral relatifs à l'équité en matière d'emploi, l'accent étant avant tout mis sur une comparaison provinciale. De toute façon, un tel examen serait contre-indiqué actuellement, étant donné le caractère récent de la nouvelle Loi et le fait que la Commission canadienne des droits de la personne n'a pas encore terminé la première série d'examens de conformité. De plus, il faudrait envisager le contexte de l'équité en matière d'emploi au fédéral, du moins en partie dans le contexte de la parité salariale, qui fait actuellement l'objet d'une contestation à la suite d'un différend avec l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC).

Toutefois, l'exemple fédéral de l'équité en matière d'emploi constitue un excellent cadre de comparaison pour comprendre les différences au niveau provincial. L'expérience fédérale se prête à un certain nombre d'observations sur la façon dont semblent fonctionner les politiques sur l'équité en matière d'emploi. Ces observations forment un contexte général pour l'analyse des politiques provinciales. D'après les modestes résultats fédéraux obtenus à ce jour, la principale observation à tirer est que des mesures législatives importantes ne suffisent pas à produire des résultats rapides et notables. Cette absence de progrès peut être expliquée par un certain nombre de raisons. Il peut être déraisonnable de s'attendre à des changements

rapides au sein d'une seule instance, même si elle est aussi vaste que celle visée par la loi et les politiques fédérales sur l'équité en matière d'emploi, lorsqu'il subsiste des obstacles systémiques dans le reste de la société, du fait d'une oppression historique profondément enracinée. Il se peut que le progrès ne soit pas lié au nombre, mais plutôt au contenu des politiques d'équité en matière d'emploi. L'absence relative de reddition de comptes des politiques fédérales peut avoir donner l'impression que le sujet n'était pas pris au sérieux, quel que soit l'investissement fait dans le programme. Le cas échéant, il faut déterminer si la structure de reddition de comptes qui découle de la nouvelle Loi sera suffisamment efficace pour donner des résultats. Il se peut aussi que le programme d'équité en matière d'emploi n'ait pas réussi à dépasser les confins du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et de quelques autres ministères fédéraux. S'il en est ainsi, la récente stratégie de délégation des responsabilités aux ministères et de constitution de partenariats entre les ministères pourrait montrer ses effets assez rapidement.

Les différences géographiques sont un facteur d'une importance considérable dans un pays de la taille du Canada. Les différences régionales ou provinciales dans la structure démographique de la population active, les conditions économiques qui ont une incidence sur la disponibilité des emplois et les besoins de la main-d'œuvre, ainsi que les différences dans les pratiques culturelles et politiques ont toutes une incidence sur la réaction aux politiques d'équité en matière d'emploi à différents endroits, même en tenant compte de l'effet d'homogénéisation de la fonction publique fédérale, en tant qu'employeur central. Les différences régionales peuvent exiger de la souplesse dans les dispositions concernant l'équité en matière d'emploi pour que l'on réponde aux besoins locaux avec des solutions locales.

Si l'on revient maintenant aux politiques provinciales sur l'équité en matière d'emploi, ce sont les différences politico-géographiques qui sont les plus marquées. Il y a d'importantes différences entre les compétences fédérales et provinciales, ainsi qu'entre les administrations provinciales. Reste à savoir si ces différences ont une incidence profonde sur la façon dont les membres des groupes désignés, en particulier les femmes appartenant à une minorité visible, vivent l'équité dans l'emploi. En se fondant sur l'étude du cas de l'Ontario, on examine en détail une situation où le climat d'équité en matière d'emploi a connu un revirement complet au cours des dernières années.

5. UN EXEMPLE CONCRET : L'ESSOR ET LA CHUTE DE LA LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI EN ONTARIO

Dans les dix provinces, l'expérience de l'Ontario suscite beaucoup d'intérêt chez les personnes qui sont en faveur ou qui s'opposent à l'équité en matière d'emploi. En règle générale, l'Ontario occupe, pour le meilleur et pour le pire, une place importante dans les discussions au sein de la fédération canadienne qui ont une incidence sur la population du Canada d'un océan à l'autre. L'Ontario est la province la plus développée sur le plan industriel, la plus peuplée et celle où se trouve le parlement fédéral. Il n'est pas rare d'entendre que les autres provinces sont traitées sans ménagement par Ottawa, par rapport à l'Ontario. Toutefois, dans le cas du débat sur l'équité en matière d'emploi, l'intérêt soulevé par l'expérience de l'Ontario ne s'inscrit pas, de l'avis des auteures, dans la tendance établie.

Au cours des années 1990, l'orientation idéologique de l'Assemblée législative de l'Ontario relativement à l'équité en matière d'emploi a connu une volte-face. La tendance est passée d'un extrême à l'autre, d'un appui gouvernemental très favorable à l'équité en matière d'emploi, vers une tendance inverse très défavorable, et ce, en très peu de temps. Le changement idéologique a coïncidé avec l'essor et la chute de la loi sur l'équité en matière d'emploi et l'orientation politique, ce qui a eu un effet profond sur le climat favorisant l'élimination de la discrimination systémique dans la province.

Ce mouvement de pendule a coïncidé avec la transition entre un gouvernement majoritaire du Nouveau Parti démocratique (NPD) de l'Ontario, sous le leadership du premier ministre Bob Rae, élu en 1990, et un gouvernement majoritaire du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario, élu en 1995 et dirigé par le premier ministre Mike Harris. Même s'il y a clairement un lien de nature partisane associé aux positions, il serait faux de ramener le débat sur l'équité en matière d'emploi en Ontario à un simple débat partisan. Le NPD de l'Ontario a été élu pour la première fois de l'histoire de la province. Ce parti comptait parmi ses cadres supérieurs un certain nombre d'activistes sociaux et de féministes qui avaient un engagement politique de longue date envers l'équité en matière d'emploi, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Aujourd'hui, la cote du NPD dans les sondages est peu élevée et, dans ses déclarations publiques, son leadership est remarquablement silencieux sur la question de l'équité en matière d'emploi. Le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario, sous la direction de Mike Harris, est venu à Queen's Park en proposant « une révolution du bon sens », avec un leadership particulièrement déterminé à éliminer la loi sur l'équité en matière d'emploi. Contrairement à ce gouvernement, tous les partis conservateurs du pays, et historiquement toutes les directions du Parti conservateur de l'Ontario, n'ont pas été aussi déterminés à éliminer l'équité en matière d'emploi.

Plus que l'affiliation à un parti, l'expérience de l'Ontario a cristallisé deux séries de principes concernant l'équité en matière d'emploi que l'on retrouve dans divers milieux chargés de l'élaboration des politiques au pays. En outre, la cristallisation s'est produite dans sa forme la plus pure et en très peu de temps. Les positions ont non seulement trouvé une expression dans les lois provinciales mais, aussi par une contestation aux termes de la *Charte canadienne des*

droits et libertés et le débat a été amené devant les plus hauts tribunaux du pays. Servant de tribune, le cas de l'Ontario a attiré l'attention des porte-parole de l'équité en matière d'emploi qui souhaitent que les positions soient articulées dans une forme qui permet l'examen public et dans le cadre de précédents établis ou sous-entendus par les résultats du débat à ses diverses étapes. Les défenseurs et les opposants de la politique et de la loi sur l'équité en matière d'emploi ont suivi avec intérêt les arguments présentés à l'Assemblée législative de l'Ontario, devant les tribunaux de l'Ontario et, par refus d'audience, jusqu'à la Cour suprême du Canada.

En particulier, les débats qui ont mené à la promulgation de la loi sur l'équité en matière d'emploi en Ontario s'inscrivaient dans le cadre d'une détermination généralisée à corriger les processus d'oppression systémique des pratiques d'emploi. La loi était motivée par un engagement très répandu, déjà présent dans plusieurs composantes du gouvernement de l'Ontario, selon lequel l'égalité requiert une intervention proactive pour faciliter l'avancement des groupes désignés victimes de l'oppression systémique. Par ailleurs, la loi qui abrogeait celle sur l'équité en matière d'emploi était fondée sur la position selon laquelle l'équité exige la fin de ces mesures spéciales. On faisait valoir qu'en cas de discrimination le *Code des droits de la personne* de l'Ontario assurait une protection et que, par conséquent, la loi sur l'équité en matière d'emploi était non seulement inutile, mais également contre-indiquée et injuste.

Le débat ne se résume pas à une simple question de droit. Replacées dans un cadre d'analyse plus vaste, les deux positions qui se sont rencontrées et affrontées dans les couloirs de Queen's Park, et qui continuent de résonner devant les tribunaux, reflètent les paramètres fondamentaux de l'équité en matière d'emploi qui marquent le débat au pays. Les défenseurs de la loi sur l'équité en matière d'emploi voient dans l'oppression systémique un état qui nécessite des correctifs systémiques. Les opposants à la loi considèrent les pratiques injustes comme des moments d'une discrimination particulière ou des violations exceptionnelles des droits des personnes, qui pourraient être réglées, et qui devraient l'être, par un processus de plaintes rattaché à la protection des droits de la personne dans la province. Dans le premier cas, l'oppression dans la société est vue comme un état fonctionnel tandis que dans le second, la discrimination, plutôt que l'oppression, est la notion fonctionnelle et les violations des droits démocratiques sont vues comme des événements particuliers, sans liens.

Le chapitre qui suit place le cas de l'Ontario sous un microscope analytique. Bien que l'histoire, telle qu'elle est présentée ici, est nécessairement abrégée et simplifiée, il est utile de mettre en exergue l'expérience de l'Ontario, dans le contexte comparatif plus général des débats sur l'équité en matière d'emploi au niveau provincial. Dans le reste du chapitre, le cas de l'Ontario est envisagé sous trois aspects. Tout d'abord, la loi sur l'équité en matière d'emploi promulguée en 1994 est examinée à la lumière du contexte de son adoption et de son contenu. Il est ensuite question de son abrogation en 1995. Et enfin, on se penche sur la contestation fondée sur la *Charte*.

La loi sur l'équité en matière d'emploi de l'Ontario

La *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes* de l'Ontario a été adoptée en

troisième lecture en décembre 1993 par une assemblée législative dirigée par le Nouveau Parti démocratique majoritaire, sous la direction du premier ministre Bob Rae. Elle a été promulguée au début de 1994. Cette loi est devenue le pivot de débats entre les défenseurs de la politique sur l'équité en matière d'emploi et ses opposants, en général, et chez les porte-parole de l'équité en matière d'emploi à propos de la forme et de la nature de sa mise en œuvre législative. Il vaut la peine d'examiner le processus de fond qui a mené à la promulgation de la loi et à la formulation de son contenu.

Bien que la Loi ait été abrogée après moins de deux années, le processus officiel conduisant à sa promulgation a débuté en novembre 1990[9]. Dans son premier discours du Trône, le gouvernement du Nouveau Parti démocratique nouvellement élu a fait de l'équité en matière d'emploi une priorité provinciale. En mars 1991, Juanita Westmoreland-Traoré était nommée Commissaire à l'équité d'emploi de l'Ontario. Cet été-là, la commissaire a formé le Comité consultatif sur la consultation, qui comptait des représentantes et des représentants des quatre groupes désignés qui seraient éventuellement mentionnés dans le titre de la loi, ainsi que des représentantes et des représentants des entreprises, des travailleuses et des travailleurs ainsi que des spécialistes de l'équité en matière d'emploi déjà actifs dans la province.

Un vaste processus de consultation publique s'ensuivit, la première série de consultations se déroulant entre décembre 1991 et mars 1992. Le Bureau de la Commissaire à l'équité d'emploi a organisé des audiences publiques, des visites aux organisations communautaires et dans les lieux de travail, et plus de 100 réunions communautaires. Des forums publics sur l'équité en matière d'emploi eurent lieu dans diverses villes de la province, dont Toronto, Scarborough, Kingston, Ottawa, Timmins, Sudbury, Thunder Bay, Hamilton, London et Windsor. Plus de 400 mémoires ont été reçus au cours de cette période. En plus des activités de la Commissaire à l'équité d'emploi, Elaine Ziemba, en sa qualité de ministre des Affaires civiques, établissait au printemps 1992 le Groupe de consultation technique. Ce groupe, indépendant de la Commission, comprenait des représentantes et des représentants des groupes désignés, des entreprises et du mouvement syndical.

Le 25 juin 1992, le projet de loi 79, *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes,* était introduit en première lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario. Le premier rapport des consultations effectuées par le Bureau de la Commissaire à l'équité en emploi, *Portes ouvertes,* était alors présenté. Entre la première et la deuxième lecture (cette dernière ayant eu lieu du 16 au 19 juin 1993) du projet de loi, une autre série de consultations a été organisée. Pendant que ce processus était en cours, le ministère des Affaires civiques entreprenait un programme de modélisation et d'essai du règlement provisoire auprès de plus de 50 employeurs de la fonction publique et des secteurs privé et public. Les essais sur place des articles du règlement provisoire faisaient aussi appel aux employeurs et aux syndicats ou à d'autres agents négociateurs.

Une fois le projet de loi adopté en première et en deuxième lecture, du 16 août au 2 septembre 1993, le Comité permanent de l'administration de la justice tint une autre série d'audiences publiques. Plus de 100 présentations ont été faites et 184 mémoires reçus. Ce

processus a donné lieu à une série de modifications publiées par le gouvernement, le 7 septembre 1993. Le Comité permanent a procédé à une étude article par article, qui a pris fin le 6 décembre 1993. Au cours de la même période, le Bureau de la Commissaire à l'équité d'emploi établissait le Comité consultatif de la sensibilisation du public. Le 9 décembre 1993, le projet de loi était adopté en troisième lecture et sa promulgation prévue pour 1994.

L'intensif programme de consultations publiques, de débats, de discussions et de modifications a produit une loi que, comme bien d'autres initiatives législatives de grande envergure, certains défenseurs jugèrent trop faible et certains opposants, trop interventionniste. À bien des égards, la loi rationalisait un large éventail de mesures législatives qui avaient antérieurement mis en œuvre des aspects de la politique d'équité en matière d'emploi. Selon la Commission ontarienne des droits de la personne, ces pratiques relevaient de 14 bureaux différents du gouvernement avant la promulgation d'une loi sur l'équité en matière d'emploi unifiée[10].

La loi et le règlement connexe étaient conçus pour être proactifs. Leur formulation avait spécifiquement pour but de s'élever contre les obstacles à un accès équitable aux milieux de travail par les groupes désignés. Tous les milieux de travail du secteur public élargi (dont les municipalités, les conseils scolaires, les universités, les hôpitaux et d'autres établissements de soins de santé) employant dix personnes ou plus, le gouvernement provincial et ses organismes, les employeurs du secteur privé employant 50 personnes ou plus et les services de police relevant de la *Loi sur les services policiers* étaient assujettis à la Loi. Les employeurs et les organismes employeurs devaient faire état de mesures concrètes et d'appuis relativement au recrutement, à l'embauche, au maintien en fonction, au traitement et à la promotion des Autochtones, des personnes handicapées, des membres des minorités raciales et des femmes (Ontario 1995a, 2.4 et 2.5).

Bien que la plupart des employeurs de la province aient été assujettis à la loi, elle ne fixait pas réellement d'objectifs quantitatifs ou de contingents, mais invitait plutôt les employeurs à préparer un plan d'équité en matière d'emploi conformément au règlement. Le plan devait assurer l'élimination des obstacles systémiques à l'équité en matière d'emploi dans le milieu de travail, la mise en œuvre de mesures concrètes et celle de mesures de soutien pour chacun des quatre groupes désignés, dans tous les aspects de l'emploi, du recrutement à la promotion (Ontario 1995a, 12(1), a), b) et c)). De la souplesse était intégrée à la loi et certains facteurs étaient pris en compte :

> Parce que le gouvernement reconnaît qu'il existe différents types d'organisations et de cultures organisationnelles, et souvent différentes sortes de milieu de travail et d'effectifs au sein d'une même organisation, la loi permet aux employeurs d'élaborer plus d'un plan d'équité en matière d'emploi. Les plans doivent couvrir tout le personnel de l'employeur et tous ses effectifs et satisfaire aux objectifs de l'équité en matière d'emploi (Ontario 1993c, 4). [Traduction]

La loi prévoyait le développement de pratiques d'équité en matière d'emploi dans tous les milieux de travail, avec des conséquences en cas de non-conformité. En outre, des évaluations

en milieu de travail de la représentation des groupes désignés et des échéanciers comportant des objectifs précis pour l'élimination des obstacles et la mise en œuvre de mesures concrètes et de soutien étaient requis. Pour assurer le contrôle et l'exécution, un organisme distinct de la Commission de l'équité en matière d'emploi, dont la Loi assurait le caractère permanent, était aussi mis en place. Il s'agissait du Tribunal de l'équité en matière d'emploi.

> Le Tribunal agira comme médiateur et arbitre. Il examinera et exécutera les ordonnances de la Commission. Il arbitrera les désaccords au sujet des responsabilités mixtes et répondra aux plaintes contre un employeur qui n'aurait pas satisfait ses obligations découlant du plan d'équité en matière d'emploi. Si un employeur ne se conforme pas à un ordre du Tribunal, il peut faire l'objet d'une action en justice et se voir imposer une amende pouvant atteindre 50 000 dollars (Ontario 1993c, 8). [Traduction]

L'adoption de la *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi* a eu des répercussions sur le climat social et politique, les questions de l'équité en matière d'emploi étant vues dans la société ontarienne comme dépassant largement l'initiative législative elle-même. L'effet combiné de la très large participation du public à l'élaboration de la Loi en Ontario et la promulgation de mesures législatives obligatoires, qui nécessitaient une transformation des pratiques traditionnelles liées à l'emploi dans les secteurs public et privé, était double. D'un côté, le processus d'élaboration de la politique et les consultations à grande échelle contribuèrent au développement de groupes très éduqués et largement définis au sein du grand public, qui comprenaient les questions associées à l'équité en matière d'emploi et y étaient sensibilisés. Cela a jeté les bases et a traduit l'existence de groupes d'intérêt politisés, bien décidés à défendre les principes fondamentaux de la politique d'équité en matière d'emploi, même une fois la loi abrogée. De l'autre côté, un profond ressac contre l'équité en matière d'emploi sous quelque forme que ce soit s'est fait entendre fortement et a finalement trouvé son expression dans le programme électoral du gouvernement progressiste-conservateur de l'Ontario, après l'élection provinciale suivante.

L'abrogation de l'équité en matière d'emploi : quand l'ancien redevient nouveau

Comparativement au processus de consultation, d'évaluation, d'examen et de modification qui caractérisa l'élaboration de la *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi* en Ontario, son abrogation fut un processus rapide. Lors de la première séance du nouveau gouvernement progressiste-conservateur majoritaire, le projet de loi 8, qui devint la *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi et rétablissant en Ontario les pratiques d'emploi fondées sur le mérite*, était déposé, franchissait trois lectures à la législature et était promulgué. En dépit d'une contestation vigoureuse à l'Assemblée législative, il n'y eut que peu de possibilités de débat, par comparaison avec le projet de loi précédent. La première lecture eut lieu le 11 octobre 1995, la deuxième le 2 novembre 1995 et l'adoption en troisième lecture, le 13 décembre 1995. Le lendemain, la Loi recevait la sanction royale et était promulguée.

Désignée en abrégé *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi*, le titre même en exprime les principes et le contenu. Bien que le projet de loi 79 n'ait pas requis de contingents

en ce qui concerne les groupes désignés, ses opposants se sont continuellement efforcés de la présenter comme « la loi des contingents ». La question des contingents pour les politiques sur l'équité en matière d'emploi (ou l'action positive) s'est révélée particulièrement litigieuse aux États-Unis. Bien que peu de personnes soient conscientes de la tendance des obstacles systémiques à imposer des « contingents » négatifs tacites contre les membres des groupes désignés, le fait d'exiger des employeurs qu'ils respectent des objectifs précis en matière d'emploi a été une source de discorde, même chez les défenseurs de la politique en matière d'emploi au Canada (voir Lawrence et Matsuda 1997, Chavez 1998). Le titre du projet de loi traduit un profond rejet idéologique non seulement de la promulgation de l'équité en matière d'emploi en Ontario, mais aussi des postulats généraux concernant une oppression systémique qui soutiennent ces politiques.

Frances Lankin, députée du Nouveau Parti démocratique pour Beaches-Woodbine et ancienne ministre du Cabinet du gouvernement défait de Bob Rae, a tenté de clarifier la question des contingents d'emploi lors d'une séance de la législature, bien que ses commentaires n'ait donné lieu à aucune modification. Mme Lankin a résumé son opinion sur le débat lors de la deuxième lecture du projet de loi 8, de la manière suivante.

> Ce que j'ai trouvé quelque peu frustrant durant ce débat, c'est que l'espace entre les deux côtés de la Chambre est devenu réellement une sorte de fossé idéologique. Après avoir écouté les membres du côté opposé j'en suis venue à la conclusion que vous croyez sérieusement que la loi prévoyait des contingents, en raison de la structure des amendes. Je dois vous dire que je suis en désaccord sur ce point. Ma vision, ma conviction et mon intention dans le contexte de ce projet de loi et de son appui consistaient à reconnaître l'existence de la discrimination systémique, que les attitudes des gens les empêchent parfois de penser clairement, qu'il arrive que des remarques faites à brûle-pourpoint témoignent de certaines attitudes chez les employeurs et que ces employeurs sont parfois influencés par ces attitudes au moment de prendre des décisions et que ce n'est pas toujours la personne ayant le plus grand mérite qui obtient un emploi et que parfois ces personnes, ces gens de couleur, ces personnes handicapées, les femmes ou les Autochtones, qui ont les qualités requises pour faire le travail sont exclus pour des raisons de préjugés ou de discrimination systémique... Je pense réellement qu'il doit y avoir des programmes pour contrer la discrimination systémique, ainsi que la discrimination évidente et flagrante. Je pense que vous manquez le coche en n'examinant pas ces problèmes dans la façon dont vous procédez avec ce projet de loi (Ontario 1995b, 682). [Traduction]

L'abrogation était explicite dans sa récusation de toute notion d'une oppression historique ou systémique. Non seulement a-t-elle amené le retrait de la loi, mais elle a aussi infirmé rétroactivement toutes les directives politiques de la Commission de l'équité en matière d'emploi et du Tribunal de l'équité en matière d'emploi. En outre, le gouvernement exigeait que :

> Toute personne qui possède des renseignements recueillis et compilés dans le but unique de se conformer à ...la *Loi de 1993 sur l'équité en matière d'emploi* doit détruire ces renseignements dès qu'il est raisonnablement possible de le faire après l'entrée en vigueur de la présente loi (Ontario 1995a, 1(5)).

Les articles du *Code des droits de la personne* de l'Ontario et de la *Loi sur les services policiers* qu'il avait fallu modifier pour assurer la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi furent abrogés de la même façon (Ontario 1993a, 3(1-3), 4(1-12)). De même, la *Loi sur l'éducation* et la *Loi sur la fonction publique* de l'Ontario furent modifiées pour en assurer la conformité avec l'abrogation. Une fois l'abrogation promulguée, on a lancé en Ontario un processus de déchiquetage systématique dans toute la fonction publique. D'après la loi, les bureaux de gestion du secteur privé devaient faire de même. Les entrevues effectuées par les auteures en Ontario ont montré qu'en pratique, même l'utilisation verbale de l'expression « équité en matière d'emploi » était considérée comme désuète et n'était ni pertinente, ni acceptable, dans le contexte actuel[11].

À sa place, le gouvernement établit un programme de politiques destiné à favoriser « l'égalité des chances ». Un projet du même nom et un site Web connexe furent établis sous l'égide du ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs. Le projet traite spécifiquement du secteur privé et fait valoir l'importance d'une collaboration volontaire plutôt qu'obligatoire. Pour ce qui est du secteur public, le Secrétariat du Conseil de gestion a reçu l'ordre de concevoir un programme d'initiatives de l'égalité des chances, mettant l'accent sur le principe du mérite, l'élimination des obstacles et la tolérance zéro en matière de harcèlement et de discrimination dans le milieu de travail.

En mars 1998, le Cabinet du gouvernement conservateur approuvait le principe pratique de l'égalité des chances. Toutefois, la notion d'« égalité des chances » est considérée, du moins par certains représentants et représentantes supérieurs, comme faisant partie de la tradition antérieure aux politiques d'action positive, et remontant aussi loin que les années 1950. La politique d'égalité des chances s'applique avec d'autres politiques gouvernementales sur le traitement égal, y compris la Politique sur la prévention de la discrimination et du harcèlement au travail et la *Employment Accommodation for People with Disabilities Operating Policy* (Ontario 1998, 2). La politique de l'égalité des chances se fonde sur la notion que les politiques basées sur le mérite doivent s'appliquer également à l'ensemble du personnel. Les procédures d'évaluation du mérite doivent être « exemptes d'obstacles, de discrimination et de harcèlement, et prévoir des aménagements spéciaux adéquats » (Ontario 1998, 5). [Traduction]

Dans le plan d'égalité des chances, il n'est plus question d'une discrimination systémique envers des groupes particuliers de la société. Toute mention de groupes désignés dans les entrevues avec des représentantes et des représentants du gouvernement était considérée comme inappropriée. Il va sans dire que l'oppression spécifique des femmes appartenant à une minorité visible était considérée comme une question non pertinente dans le contexte de l'Ontario.

Dans une récente publication du gouvernement de l'Ontario, de la taille d'un livre, *Des résultats par la diversité : Un guide pour les entreprises* (AMEC et Ontario 1997), on met

particulièrement l'accent sur la distinction entre les politiques d'égalité des chances et d'équité en matière d'emploi. L'idée de la diversité est spécifiquement introduite dans un contexte d'appui à la politique d'égalité des chances et est distincte de l'équité en matière d'emploi. Le guide est conçu « pour aider votre compagnie à aborder la diversité et l'égalité des chances sous l'angle des affaires ». « L'engagement actif et l'assentiment » des cadres supérieurs, des superviseurs, de l'ensemble du personnel et des syndicats est favorisé. » (AMEC et Ontario 1997, xi). Plus précisément, d'après cette approche :

> La « diversité » est inclusive, et le nouveau modèle vise à développer un milieu de travail où les personnes peuvent offrir leur plein potentiel... La diversité n'est pas une fin en soi. C'est plutôt un outil pratique qui vous permettra de contribuer à l'amélioration des résultats de votre entreprise. (AMEC et Ontario 1997, 1).

En outre, dans une section intitulée « Un nouveau modèle – pas un autre programme d'équité en matière d'emploi ou d'action positive », on décrit plus en détail ce qu'est la diversité et ce qu'elle n'est pas.

> Le modèle intégré visant l'atteinte de résultats par la diversité... indique clairement que la diversité n'est pas le contingentement des emplois, un programme législatif assorti d'exigences bureaucratiques, un programme d'équité en matière d'emploi ou d'action positive, des privilèges spéciaux, un programme limité aux ressources humaines ou une façade. La diversité, telle qu'elle est définie ici, est différente. Elle représente un nouveau modèle, fondé sur le renforcement de l'entreprise. Le modèle de diversité a pour objet la création d'un milieu de travail productif. Les chances, le traitement et les pratiques en matière d'emploi sont fondés sur le mérite. Elle est inclusive et volontaire. La diversité en tant que principe positif de gestion accroît l'avantage concurrentiel de votre entreprise en appuyant les efforts déployés par l'employeur et les employées et employés en vue d'utiliser pleinement les compétences nombreuses et variées de tous les membres qui composent la main-d'œuvre (AMEC et Ontario 1997, 11).

Dans l'égalité des chances, la notion fonctionnelle est la personne, non le groupe. De plus, lorsqu'il existe des pratiques discriminatoires, elles sont vues comme des événements s'éloignant de normes de fonctionnement par ailleurs justes et équitables, plutôt que comme faisant partie de conditions systémiques. Alors que « dans le passé les questions relevant de l'égalité des chances étaient abordées d'un point de vue moral ou juridique fondé sur l'équité », l'accent est maintenant mis sur « la reconnaissance de plus en plus évidente des avantages commerciaux » (AMEC et Ontario 1997, 3).

> La diversité est la combinaison des différences et des similarités qui existent entre les gens : elle dépasse le sexe, la race, la taille, l'éducation ou toute autre catégorie descriptive. Il s'agit de comprendre et d'utiliser l'avantage que représentent des opinions, des idées, des expériences de vie, des compétences

> et des connaissances différentes. La valorisation de la diversité se traduit par une reconnaissance de l'importance des différences individuelles pour maximiser les résultats de l'entreprise (AMEC et Ontario 1997, 10).

En Ontario, l'abrogation de la loi sur l'équité en matière d'emploi ne se résume pas simplement à l'élimination d'une politique antérieure, entraînant dès lors le retour au contexte politique antérieur à 1993. Au contraire, l'abrogation s'est produite dans le contexte d'un ressac idéologique qui a transformé la politique publique. Des mesures proactives et concrètes qui contraignaient les employeurs à corriger l'oppression systémique dans le milieu de travail étaient maintenant désapprouvées ou subsumées sous un cadre général de traitement égal pour toutes et tous. Alors que précédemment le secteur public avait été identifié comme un exemple d'efficacité de la politique d'équité du gouvernement, la priorité passait maintenant au secteur privé. Alors que précédemment la question de l'équité était présentée comme un principe de pratique démocratique, l'égalité des chances dans le milieu de travail était préconisée pour sa contribution à la maximisation des profits. Et alors que le climat général des relations en milieu de travail demandait antérieurement aux employeurs d'assurer la représentation des femmes, des Autochtones, des minorités visibles et des personnes handicapées, il fallait maintenant détruire même les dossiers de recherches accumulés antérieurement lors des enquêtes sur les lieux de travail. Toute attention portée à ces renseignements est décrite comme une relique de la vieille « loi des contingents ».

Même si d'autres moyens existent toujours pour corriger la discrimination en milieu de travail, en particulier par l'entremise de la Commission ontarienne des droits de la personne et de la Commission de l'équité salariale de l'Ontario, ces deux organismes ont souffert de restrictions budgétaires profondes et d'un soutien limité au niveau ministériel. Les entrevues auprès des porte-parole des principes de l'équité en matière d'emploi en Ontario dénotent une frustration accumulée par rapport à la capacité de la Commission des droits de la personne en particulier de surveiller et d'appuyer adéquatement des correctifs. Ce phénomène est le résultat à la fois d'un déclin du support de l'infrastructure et du mécanisme individualisé et axé sur les plaintes du mandat du *Code des droits de la personne* de l'Ontario et de sa Commission.

L'adoption du projet de loi 8 n'a donc pas mis fin, en Ontario, à la discussion publique concernant la politique d'équité en matière d'emploi. Bien au contraire, la nouvelle *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi* n'a été qu'un facteur contribuant à un climat de débats fortement polarisés, qui a dépassé largement le domaine législatif.

La contestation fondée sur la *Charte* : l'équité en matière d'emploi et la Constitution

Le débat sur l'équité en matière d'emploi en Ontario est passé de l'Assemblée législative aux tribunaux, lorsqu'une coalition d'organisations communautaires, juridiques et syndicales a contesté la *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi,* en tentant d'obtenir une injonction pour empêcher son entrée en vigueur. Lorsque cet effort initial a échoué, au début de 1996, l'abrogation fut contestée sur la base qu'il s'agissait d'une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*[12]. Le cas portait sur quatre personnes, représentant respectivement chacun des groupes désignés visés à l'origine par la loi abrogée sur l'équité en

matière d'emploi, et bénéficiait de l'appui de spécialistes émérites, disposés à témoigner de l'importance des lois d'équité en matière d'emploi (Alliance 1998a).

Sous les auspices de la coalition formée par la Alliance for Employment Equity, appuyée par la Fédération du travail de l'Ontario et représentée d'abord par l'avocat Chile Eboe-Osuji, auquel s'est joint plus tard l'avocat Mark Hart, la contestation fondée sur la *Charte* a été instruite à la Cour de l'Ontario (Division générale), par le juge Dilks, du 26 au 29 novembre 1996. Lorsque la cause a été rejetée, l'Alliance a immédiatement interjeté appel. L'avocate Barbara Bedont s'est jointe à l'équipe à l'automne 1997.

Exprimant clairement un sentiment largement répandu parmi la population ontarienne, le cas a attiré la participation de certaines des organisations non gouvernementales les plus représentatives, en vue de défendre des pratiques non discriminatoires et démocratiques. Les organisations suivantes ont demandé et obtenu la qualité d'intervenants devant la Cour d'appel de l'Ontario : African Canadian Legal Clinic, Congrès des femmes noires du Canada (Chapitre de Toronto), Réseau des femmes handicapées, FAEJ (Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes), Fédération du travail de l'Ontario.

Le 9 décembre 1998, la Cour d'appel de l'Ontario rejetait l'appel. Dès la nouvelle de cette décision, la Alliance for Employment Equity annonçait son intention de porter la cause devant la Cour suprême du Canada (Alliance 1998b). Le 10 décembre 1999, la Cour suprême du Canada refusait l'autorisation de faire appel.

La volonté de participer à une bataille juridique longue et coûteuse reflète la mesure dans laquelle un engagement envers les principes de l'équité en matière d'emploi demeure présent dans la société ontarienne, malgré l'abrogation formelle de la loi sur l'équité en matière d'emploi. Même si la loi sur l'équité en matière d'emploi n'a été en place que pendant une courte période, il y a des indications selon lesquelles l'abrogation de la loi en Ontario a modifié l'atmosphère qui prévaut dans certains lieux de travail, favorisant un climat de discrimination accrue dans l'embauche et les promotions.

> Antoni Shelton, directeur exécutif de la Urban Alliance on Race Relations, a souligné l'incapacité de la police métropolitaine d'embaucher davantage de minorités raciales l'an passé. « On a abrogé les lois sur l'équité en matière d'emploi et les principes d'équité dans l'embauche se sont volatilisés », de dire A. Shelton. « Maintenant, plus que jamais, nous avons besoin d'équité en matière d'emploi. Il est important d'en appeler de cette décision », de dire Ethel LaValley, secrétaire-trésorière de la Fédération du travail de l'Ontario. « Puisque la loi a été abrogée, les travailleuses et les travailleurs de l'Ontario ont raison de craindre une protection moindre des droits de la personne. Plusieurs travailleuses et travailleurs des groupes cherchant à obtenir l'équité voient les portes se fermer devant eux. Dans les lieux de travail, le climat est moins accueillant qu'auparavant » (Alliance 1998b, Duncanson 1999, C1, 5). [Traduction]

Même si une évaluation détaillée des arguments juridiques n'est pas du ressort de cette étude, la contestation traite de l'applicabilité de plusieurs articles de la *Charte*, dont l'article 15 sur la capacité des gouvernements d'abroger une loi sur les droits de la personne[13]. Plus précisément, les questions en jeu sont les suivantes.

> Les gouvernements peuvent-ils éliminer impunément une loi qui favorise l'égalité? Comment les garanties en matière d'égalité de la *Charte* peuvent-elles résister aux changements d'opinion des gouvernements? Comment les droits des personnes défavorisées peuvent-ils être protégés des violations? (Alliance 1998b) [Traduction]

L'argument présenté par les appelants et les intervenants soutenait que l'abrogation avait pour effet d'infirmer des précédents de longue date relativement à la responsabilité du gouvernement afin de prévenir la discrimination dans les lieux de travail de l'Ontario. En outre, contrairement aux arguments présentés au nom du gouvernement, les mesures législatives existantes sur les droits de la personne étaient considérées comme insuffisantes à cette fin. Le mémoire de la Fédération du travail de l'Ontario, par exemple, citant une importante série d'études, soutenait que :

> Ces études ont reconnu spécifiquement que la législation sur les droits de la personne, comme le *Code des droits de la personne*, a fourni une protection inadéquate contre cette discrimination systémique; en Ontario, la discrimination est illégale, interdite par le *Code des droits de la personne* de 1981. Malgré ce type de mesures législatives, il n'y a pas eu de changements importants en ce qui touche les personnes embauchées, promues ou formées. Cela est en partie attribuable au fait que les obstacles à l'égalité sont non seulement le résultat d'une discrimination directe. Les obstacles peuvent être systémiques... Le projet de loi 8 a été adopté après la campagne électorale provinciale de 1995 et un processus législatif ultérieur au cours duquel les membres du Parti progressiste-conservateur ont affirmé de façon trompeuse que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* prévoyait des contingents et détruisait le principe du mérite[14]. [Traduction]

Le FAEJ et le Réseau des femmes handicapées ont cité de la même manière des « données empiriques substantielles datant des années 1970 » qui démontraient clairement la prédominance d'une discrimination systémique. Ces organismes ont mis en outre l'accent sur le fait que les mesures législatives sur les droits de la personne n'avaient pas, jusqu'à présent, réussi à éliminer la discrimination systémique.

> La loi sur les droits de la personne a changé de manière importante au cours des 40 dernières années, en grande partie du fait d'une meilleure compréhension de la part des législateurs et du pouvoir judiciaire de la nature de la discrimination et des façons dont elle se manifeste dans la société canadienne... [Cependant], le système basé sur les plaintes est inefficace parce qu'il est réactif par nature et, comme tel, la responsabilité de porter plainte pour discrimination, qui est un

> fardeau onéreux, incombe uniquement à la partie plaignante. Pour déposer une plainte, la partie plaignante doit pouvoir démontrer qu'il y a eu discrimination et posséder les connaissances, les ressources et l'initiative requises pour déposer une plainte. Les personnes qui ont connu l'inégalité la plus sévère sont souvent les moins susceptibles de porter plainte. Toutefois, en l'absence d'une plainte, la conformité aux mesures législatives sur les droits de la personne demeure essentiellement inapplicable... Le processus actuel d'exécution en matière des droits de la personne, peu importe la finesse de son réglage, laisse inévitablement de côté plusieurs causes sous-jacentes de discrimination qui peuvent être de nature systémique. Il est possible, par exemple, qu'une plaignante ou qu'un plaignant dont la candidature à un emploi a été rejetée ne sache pas que ce rejet est le résultat d'obstacles systémiques. Si une plainte est déposée, l'enquête se centre habituellement sur la personne et n'est pas suffisamment vaste pour mettre à jour les obstacles systémiques au cœur de la discrimination... En outre, pour les personnes qui déposent une plainte concernant les droits de la personne et dont la plainte est jugée, les recours accordés en cas de discrimination sont inévitablement de nature individuelle. Il est rare, dans le cadre de plaintes individuelles, que les décisionnaires tentent d'extirper les causes sous-jacentes de la discrimination, qui peut être de nature systémique, et de les éliminer[15]. [Traduction]

Le rejet de cet appel par la Cour de justice de l'Ontario n'a pas nié l'existence d'une discrimination systémique dans l'emploi. La Cour a cependant maintenu qu'elle ne pouvait empêcher les gouvernements d'abroger des lois, même s'il est prouvé que cette abrogation annule ou remet en question des étapes positives dans la protection des droits de la personne.

Conclusion

La question de l'essor et de la chute de l'équité en matière d'emploi en Ontario reste ouverte. Quelle que soit la décision de la Cour suprême de refuser l'autorisation d'appel, la volonté d'un vaste secteur de la société, qui réunit des représentantes et des représentants de premier plan des femmes, des Autochtones, des minorités visibles et des personnes handicapées dans une campagne commune en faveur d'un redressement judiciaire, est remarquable. De plus, les conséquences de la contestation fondée sur la *Charte*, bien que se produisant en Ontario, déborderont inéluctablement le cadre de cette province. Bien que les paramètres particuliers des discussions sur l'équité en matière d'emploi varient extrêmement d'une province à l'autre et que chaque province ait des éléments qui lui sont propres, le contexte plus large de la fédération canadienne demeure pertinent pour toutes les provinces. Pour les porte-parole de l'équité en matière d'emploi, il est particulièrement important de remarquer que, même dans le contexte d'un ressac législatif, la lutte en faveur de l'équité en matière d'emploi n'a pas diminué mais, à certains égards, est plus résiliante et déterminée afin de contrer la discrimination systémique et d'assurer une reddition de comptes complète et publique de la part du gouvernement.

6. LE DÉBAT SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES MEILLEURS ET LES PIRES CAS

Dans les chapitres précédents, il a été question des divers contextes entourant les discussions et les débats sur les politiques d'équité en matière d'emploi. Malgré d'importants reculs en Ontario, les auteures pensent qu'il y a lieu d'être optimiste. Cette conviction se fonde en partie sur les résultats des entrevues menées partout au pays, qui sont présentés dans les deux chapitres suivants. Les auteures ont choisi de ne pas ventiler ces résultats par province, afin de protéger l'identité des personnes interrogées sur une base confidentielle et parce que la taille de l'échantillon est trop limitée pour assurer une fiabilité statistique. Il y a aussi d'importantes différences individuelles dans toutes les provinces; certaines des entrevues les plus encourageantes ont eu lieu dans des provinces sans politique et certaines des plus problématiques, dans des provinces ayant des politiques généralisées. En définitive, c'est dans les quatre provinces qui ont les politiques ou les lois les plus développées que les auteures ont trouvé les personnes les plus informées et les mieux renseignées. Elles pensent que cette situation découle du climat politique et idéologique dans lequel travaillent les fonctionnaires responsables de l'équité en matière d'emploi et de la compétence qui s'acquiert dans un contexte d'élaboration et de mise en œuvre de politiques concrètes, fondées sur des politiques de formation globales.

Dans le présent chapitre, on souligne le rôle de l'organisme et du leadership, exclus de manière heuristique de ces contextes à des fins de discussion et d'analyse. Le but est de faire connaître les diverses positions des intervenantes et des intervenants de l'équité en matière d'emploi, indépendamment de leur poste ou de leur situation, de leur participation à divers niveaux de responsabilité, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'équité en matière d'emploi ou, inversement, à l'arrêt ou à l'annulation de la politique d'équité en matière d'emploi.

Les auteures ont eu le privilège de rencontrer des personnes possédant un large éventail de compétences sur les questions d'équité en matière d'emploi et ont beaucoup appris lors de ces entrevues, dont plusieurs ont été très informatives et stimulantes. Cependant, d'autres réponses se distinguaient d'une autre manière, en faisant état d'un manque alarmant de connaissances et de compréhension.

Afin d'indiquer la polarité des vues associées au débat actuel sur la politique d'équité en matière d'emploi, un questionnaire modèle, basé sur les questions réellement posées au cours des entrevues, a été élaboré. Les seules questions posées lors des entrevues qui ne sont pas présentées portaient sur une évaluation quantitative et sur une question ouverte au sujet d'enjeux additionnels[16]. Des réponses choisies à certaines de ces questions sont reproduites et dénotent ce que les auteures ont qualifié de « meilleurs exemples » et de « pires exemples » de positions sur les questions clés de l'équité en matière d'emploi.

Cet exercice n'a pas pour but de démontrer l'« objectivité ». Les auteures croyant fermement aux principes de la politique d'équité en matière d'emploi et étant préoccupées en particulier

par la mise en œuvre d'une telle politique dans l'intérêt des femmes appartenant à une minorité visible, le choix des « meilleurs » et des « pires » exemples est tiré de l'éventail des débats qui entourent actuellement les questions d'équité en matière d'emploi. Les « meilleurs » exemples de réponses sont celles que les auteures considéraient les mieux informées et les plus favorables à une mise en œuvre efficace d'une politique d'équité en matière d'emploi; les « pires » exemples correspondant aux réponses les moins informées et les moins favorables. Plus particulièrement, les meilleurs exemples ont tendance à appuyer la notion voulant que l'équité en matière d'emploi soit un moyen de corriger l'oppression systémique et, de ce fait, d'atteindre une plus grande égalité dans le milieu de travail. Les pires exemples, à l'inverse, ont tendance à traduire une notion de l'égalité favorisant un traitement égal pour toutes et tous qui obnubile ou nie l'existence des processus systémiques d'oppression.

Les réponses présentées sont une adaptation des propos tenus au cours des entrevues. Par souci d'anonymat, les citations directes ont été évitées. Dans un certain nombre de cas, plusieurs réponses ont été résumées en un seul commentaire. Bien qu'il s'agisse d'un modèle établi à cette fin, les auteures affirment qu'il n'est pas inexact. Elles espèrent refléter la polarité extrême du débat qui se déroule actuellement dans les provinces, dans l'espoir de soulever un mouvement constructif en faveur d'une mise en œuvre plus générale et plus complète de la politique d'équité en matière d'emploi. En outre, même si le contexte varie selon les provinces, les pôles généraux du débat identifiés ci-après existent sous des formes diverses et à des degrés variables dans chaque province. Le reste du présent chapitre permet aux personnes interrogées de s'exprimer tout en reconnaissant qu'une sélection a été faite et que le contexte est artificiel.

1. Veuillez définir les expressions suivantes :

a) Équité en matière d'emploi

Meilleur exemple : l'équité en matière d'emploi est l'élimination systématique des obstacles au progrès des groupes historiquement et traditionnellement défavorisés sur le marché du travail, plus particulièrement dans le contexte du milieu de travail.

Pire exemple : l'équité en matière d'emploi est associée à l'action positive du point de vue des contingents et des programmes spéciaux, et des choses du genre.

b) Droits de la personne

Meilleur exemple : les droits de la personne comprennent les droits individuels, mais aussi les droits sociaux et économiques : le droit au logement, à la santé, à la justice et à l'égalité dans la société. Les droits de la personne signifient aussi la reconnaissance du fait que certains groupes subissent davantage de discrimination que d'autres et que, dans cette situation, les droits collectifs doivent être considérés comme une composante importante des droits de la personne. Le droit d'une personne peut menacer les droits collectifs, mais l'inverse peut aussi être vrai. Les droits de la personne sont plus que la somme des droits individuels.

Pire exemple : les droits de la personne signifient l'équité pour chacun.

c) Préjugé

Meilleur exemple : un préjugé est un jugement préconçu, un jugement fondé sur des éléments subjectifs plutôt que sur une analyse de la réalité. Un préjugé naît de jugements préétablis sur des éléments pris hors contexte, y compris l'attribution de caractéristiques stéréotypées à certaines personnes.

Pire exemple : un préjudice se rattache à la discrimination. Il est normalement utilisé contre les Noirs ou les Autochtones, mais il pourrait certainement être utilisé contre les femmes. Habituellement, un préjudice signifie de la partialité à l'égard d'un Noir ou d'un Autochtone ou quelque chose comme ça.

d) Discrimination systémique

Meilleur exemple : la discrimination systémique correspond aux contraintes générales de la société, qui limitent l'accès à certains secteurs de la société. Elle peut être consciente ou inconsciente, mais l'effet est le même. Un exemple de discrimination systémique qui est très évident est l'accès physique. Si des édifices sont construits sans rampe, les personnes qui utilisent des fauteuils roulants ne peuvent y avoir accès ainsi qu'à tous les services qui s'y trouvent. Le refus de construire des rampes d'accès est un exemple pratique de discrimination systémique. D'autres exemples comprennent des formes de comportement ou des idées porteuses d'exclusion, mais qui sont considérées comme « normales », comme si c'était juste la façon dont les choses sont et seront toujours.

Pire exemple : la discrimination systémique existe lorsqu'un homme pense que si on est d'accord avec quelque chose comme l'action positive ou un salaire égal pour un travail de valeur égale, cela signifie que les femmes vont prendre la direction du monde.

2. Quels sont, selon vous, les principaux éléments à considérer pour s'assurer qu'un processus d'embauche ou de promotion est équitable?

Meilleur exemple : il faut suivre plusieurs étapes. La première consiste à reconnaître que le processus existant n'est pas impartial parce qu'il est établi par la culture dominante. La plupart des gens ne sont pas conscients du fait que nous avons tendance à embaucher des personnes qui nous ressemblent. La deuxième étape consiste à considérer attentivement une annonce d'emploi, en s'assurant que les exigences sont réellement nécessaires pour exercer les fonctions du poste. Il faut ensuite annoncer le poste par écrit pour atteindre le public le plus large possible, et ne pas se contenter du bouche à oreille.

Le comité qui s'occupe de l'embauche et des entrevues devrait aussi représenter une culture diversifiée pour faire en sorte que les processus mêmes reflètent les différences dans la population. Il est aussi nécessaire de promouvoir dans un milieu de travail ce que j'appellerais une culture du milieu de travail qui s'adapte aux différences. Il ne suffit pas d'égaliser simplement le processus d'évaluation sans s'attarder au milieu de travail. Le maintien en fonction d'une nouvelle employée ou d'un nouvel employé ou plus exige ce que je qualifierais presque d'une prise de conscience supplémentaire, où il faut porter attention à l'adaptation en cours. Je crois que nous engageons trop souvent des personnes différentes de nous en

espérant qu'elles s'adaptent à nous. Mais nous devons en fait faire en sorte que le milieu de travail change pour s'adapter à une variété d'expériences, de traditions et de cultures.

Pour ce qui est des promotions, des évaluations du travail et autres, il faut avoir une masse critique de participation de différents segments pour conserver une culture équilibrée. Le processus doit être délibéré et conscient, mais ne se fera pas tout seul. Il ne suffit pas d'indiquer dans l'annonce d'un poste que celui-ci est ouvert à l'ensemble des candidates et des candidats qualifiés. Il doit y avoir davantage de diffusion et de cohérence en ce qui a trait à une culture d'accueil.

Pire exemple : il faut annoncer et évaluer les emplois sur la base de la non-existence de postes masculins ou féminins. Il faudrait comprendre que toute personne peut poser sa candidature à un poste. Et lorsqu'une personne est engagée ou promue, elle devrait mériter ce poste objectivement, uniquement d'après ses qualifications et sa compétence, sans considération de sexe.

3. Quelles sont, selon vous, les pratiques les plus courantes qui rendent l'embauche ou la promotion inéquitable?

Meilleur exemple : les pratiques les plus courantes qui rendent inéquitables l'embauche et les promotions incluent le système d'embauche officieux, où le recrutement et les promotions se font de manière informelle. Ce processus peut parfois sembler objectif, mais ne l'est réellement pas. Par exemple, des descriptions de poste sont assez souvent rédigées à partir de la culture dominante, limitant d'avance la catégorie des demandes à des personnes ou à des groupes de personnes particuliers. En outre, les entrevues et les processus d'évaluation ne sont bien souvent qu'une formalité d'approbation, les candidates et les candidats présélectionnés étant automatiquement retenus.

Je pense que d'autres pratiques courantes qui rendent inéquitables l'embauche et les promotions résultent de ce que je qualifierais de pratique d'ignorance, qui intervient lorsque les personnes qui participent à l'embauche ignorent complètement qu'il peut y avoir différents styles de travail rattachés à l'exécution du même ensemble de compétences. Cela comprend des différences dans les styles opérationnels et les styles de leadership. Ce manque de compréhension crée des tendances qui renforcent un climat plutôt froid, où l'on s'attend à ce que chaque travailleuse et travailleur s'adapte au style dominant. Les personnes qui s'adaptent se trouveront à un niveau légèrement ou sensiblement supérieur sur l'échelle de sélection.

Pire exemple : l'iniquité est le fait de ne pas être payé en fonction de sa valeur, quelle que soit la manière dont vous la définissez. L'inégalité, c'est de ne pas avoir accès aux emplois de qualité qui correspondent à ses compétences. Je ne pense pas qu'il y ait un très grand nombre de décisionnaires fermement convaincus qu'une femme ou une personne d'une origine ethnique donnée n'est pas capable de faire un certain travail.

Le facteur le plus important est probablement la familiarité et l'aisance culturelles. Il y a toutes sortes de choses qui y contribuent. Par exemple, vous organisez un concours pour un emploi et plusieurs personnes posent leur candidature. Deux d'entre elles, qui sont originaires du sous-continent indien, ont d'excellentes qualifications. Toutefois, l'une parle avec un certain accent et vous avez de la difficulté à la comprendre, ce qui crée un malaise momentané. Au moment de l'évaluation, il faut départager les candidats et vous choisissez la personne avec laquelle vous êtes à l'aise. Dans l'exemple que je vous ai donné, la décision peut être motivée par l'absence de contact personnel ou une connaissance insuffisante du deuxième candidat. Ce peut être des problèmes linguistiques. Ce n'est probablement pas un préjudice à l'encontre du sous-continent indien, mais seulement un manque de familiarité ou un manque d'affinité linguistique.

Une telle situation est peut-être inévitable. Le processus d'évaluation sera toujours l'œuvre des humains. Consciemment ou non, une affinité naturelle s'établit avec la personne avec laquelle vous êtes à l'aise. C'est probablement, à mon avis, la principale difficulté posée par le programme d'équité en matière d'emploi. Il y a des raisons légitimes pour lesquelles des personnes ne sont pas embauchées, même si les compétences sur papier sont excellentes. La compatibilité personnelle avec une certaine fonction peut être très importante. Dans chaque embauche ou promotion, il est nécessaire d'apprécier au jugé la façon dont la personne va s'adapter. Je suis convaincu que la compatibilité avec une fonction est parfois plus importante que la loi du mérite.

L'ignorance de cette réalité n'éliminera pas les désavantages rencontrés par les membres de minorités. Je ne pense pas que ces problèmes s'appliquent autant aux femmes, car je crois qu'à cet égard nous avons déjà franchi les pires difficultés. Les problèmes des minorités dans le milieu de travail sont différents. On ne peut les contester efficacement tant qu'il n'y aura pas une masse critique de porte-parole des minorités dans le milieu de travail.

4. Quels sont, selon vous, les principaux problèmes auxquels chacun des groupes désignés fait face aujourd'hui?

a) Femmes

Meilleur exemple : le problème numéro un, qui est fondamental, c'est l'éducation. Pour accéder à toute la gamme des emplois disponibles dans la société, les femmes doivent étudier dans les domaines qui mènent à ces emplois. Vous ne pouvez parler d'équité en matière d'emploi si vous n'investissez pas de manière importante pour appuyer les femmes dans leurs choix de carrières techniques et professionnelles. Pour réaliser l'équité en matière d'emploi, il faut avoir un bassin de recrutement. En deuxième lieu, il faut socialement envisager et valoriser pour les femmes une gamme complète de carrières, d'emplois techniques et de professions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Par exemple, il faut atteindre la parité salariale pour faire en sorte que les femmes soient attirées par ces emplois et soient payées équitablement pour leur travail.

Le troisième grand défi est la façon dont est organisé le temps de travail. Même si les femmes obtiennent l'équité en matière de salaire et d'emploi, elles ne sont pas traitées équitablement dans une société qui considère seulement le travail payé comme étant du travail et qui ignore

le travail effectué dans ce que l'on appelle la sphère privée. Il faut traiter ici de toute l'organisation du temps de travail. Cela inclut l'adaptation du travail au soin des enfants et beaucoup plus, dont la capacité de prendre un congé parental durant une certaine période. En France, il est possible de prendre un congé parental par segments, jusqu'à ce que l'enfant ait 16 ans. Pour nous, cela va jusqu'à deux ans et seulement durant la petite enfance.

Pire exemple : les femmes forment une partie très importante de la population active, surtout chez les cols blancs. Je ne crois pas qu'elles rencontrent des obstacles à leur promotion pour ce qui est de l'évaluation. C'est difficile à dire comme je ne suis pas une femme. Je ne possède pas ce genre de connaissances. Cependant, je pense que les responsabilités familiales sont probablement le problème majeur. Cela se produit lorsqu'une femme a un rôle dominant dans une famille et s'occupe de la maison. Les femmes pensent qu'elles doivent le faire. Elles ont peut-être tendance à le faire, contrairement aux maris, et ce fardeau pèse plus lourdement sur elles. Cela comprend tout, de l'école, du ménage à des choses comme organiser le Noël familial. Cela s'ajoute à leurs problèmes habituels d'accouchement et à la période qui entoure l'accouchement, lorsqu'une femme pense qu'elle doit être à la maison.

Je pense que toutes ces raisons, et ce sont de bonnes raisons, font qu'il est plus difficile pour les femmes de canaliser l'énergie dont elles ont besoin pour chercher vigoureusement à atteindre des postes supérieurs. Ces facteurs limitent la recherche énergique de possibilités d'emploi, ce qui demeure nécessaire pour réussir. Je peux voir pourquoi les femmes voudraient souvent ne pas participer et décident : « J'en ai déjà trop, je ne peux faire cela. »

b) Autochtones

Meilleur exemple : les Autochtones sont au dernier échelon de la fonction publique dans des postes d'entrée. Ils font face à des problèmes de partialité, de discrimination et de racisme pour accéder au milieu de travail. S'ils peuvent y entrer, ils font chaque jour face à ces conditions dans leur milieu de travail et à des problèmes d'exclusion culturelle et linguistique.

Il y a aussi un accès insuffisant aux emplois en raison de la manière dont les postes sont annoncés ou dont le recrutement est organisé. Les postes ne sont pas annoncés de façon à atteindre les collectivités du Nord. Il existe également une forme de discrimination rejetant le blâme sur la victime. Il y a des stéréotypes selon lesquels les « Autochtones sont responsables de leur situation ». On entend des choses comme « ils sont sous-qualifiés » ou « ils ne sont pas éduqués » ou « ils ne sont pas efficaces dans les comités », etc. Ces idées sont largement répandues. Il y a des hommes et des femmes politiques qui disent que les Autochtones ne pourront jamais faire partie du courant dominant tant qu'ils n'auront pas changé.

Pire exemple : les obstacles pour les Autochtones sont presque les mêmes que pour les femmes. Il y a simplement des noms différents pour ces obstacles, mais ce sont les mêmes.

c) Personnes handicapées

Meilleur exemple : le principal problème des personnes handicapées dans la fonction publique est l'intégration. Je pense que la direction de la fonction publique veut quelques

personnes handicapées visibles, pour la façade, et ça s'arrête là. L'embauche est donc limitée, sans plus.

L'autre question vient de ce que le gouvernement n'est pas désireux d'évaluer les personnes handicapées pour tous les emplois, quels qu'ils soient. Il ne veut pas dire : « Bon! Je confierai à cette personne en fauteuil roulant le travail de contrôleur aérien. » Il y a plutôt des ghettos d'emplois. Peu de personnes handicapées occupent des emplois non traditionnels. Qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, anglophones ou francophones, très peu de personnes handicapées sont évaluées équitablement en fonction des types de travail qu'elles peuvent faire et pour lesquels elles sont formées. Je pense que le gouvernement ne croit pas vraiment qu'elles peuvent faire une honnête journée de travail.

De ce fait, les attentes concernant les personnes handicapées embauchées ne sont pas réellement équitables. J'ai vu plusieurs fonctionnaires qui font deux ou trois fois ce qu'un collègue qui voit ferait tout juste pour maintenir le *statu quo*. Le plus grand obstacle pour les personnes handicapées, et je connais bien la question, c'est le manque de possibilités.

Les gestionnaires doivent rendre des comptes au sujet de questions comme l'accessibilité des lieux de travail et l'emploi des personnes handicapées. Ce n'est pas seulement pour maintenir un milieu de travail accessible. Il est nécessaire d'avoir un climat accueillant et inclusif même avant l'embauche d'une personne handicapée, et pas seulement après coup. L'obligation de rendre compte et l'accessibilité sont nécessaires.

Pire exemple : les personnes handicapées ont un revenu confortable, elles ont des programmes et de l'aide. Il y a des programmes financés par le fédéral. Tous les nouveaux édifices sont censés leur être accessibles.

d) Minorités visibles

Meilleur exemple : les chiffres à notre disposition montrent que le plus grand écart entre la disponibilité et la représentation survient lorsque nous considérons les membres des minorités visibles. Un recrutement inadéquat pour les postes est l'un des principaux obstacles. Nous examinons ici un groupe qui est collectivement très éduqué : le manque d'éducation n'est donc pas le problème. Le problème se situe au niveau du système, pour y faire entrer les gens, les maintenir en poste et leur accorder une promotion. Il y a des cas bien documentés au sujet de personnes membres de minorités visibles dans le système, qui ont rencontré des obstacles systémiques à leur avancement. Ces cas témoignent de la réalité du racisme. Le racisme est vivant et se porte bien à la fonction publique et partout ailleurs dans notre société.

Pire exemple : les questions liées à l'équité en matière d'emploi auxquelles font face les minorités visibles sont une série de problèmes plus petits, aucun ne dominant nécessairement la vie au travail d'une personne donnée. Il peut y avoir des problèmes linguistiques, culturels ou religieux. Ces personnes ont besoin de certains congés, de congés religieux. En fait, dans l'ensemble, on répond à ces besoins à la suite de décisions des tribunaux.

Mais le problème le plus important est peut-être culturel. Par exemple, vous pouvez avoir un collègue de travail qui vient d'une culture à dominance masculine où les femmes sont dans des rôles de dépendance. Il est possible que ces personnes n'acceptent pas l'égalité des femmes et aient un comportement au travail qui dénote clairement qu'il s'agit d'une question importante. C'est le choc des cultures, entre leur culture et celle-ci. Lorsque cet affrontement de valeurs culturelles est fort, il est extrêmement difficile de se côtoyer dans le milieu de travail.

5. Quels sont les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les femmes appartenant à des minorités visibles?

Meilleur exemple : les femmes des minorités visibles sont doublement accablées par le racisme et le sexisme. Je pense que la question de l'exclusion est extrêmement importante. La société canadienne est une société d'exclusion. Ce n'est pas une société d'intégration même si des efforts sont faits dans ce sens. Les problèmes incluent l'exclusion des logements et le refus d'une habitation. Il y a aussi un harcèlement racial et sexuel, qui peut aller jusqu'à la violence. Le harcèlement est un problème important. Je sais que les jeunes femmes noires sont confrontées à des obstacles dans leurs études et que cela affecte leurs choix de carrière. Il y a là un problème d'ordre social. Pour obtenir l'égalité, il faut être traité de manière équitable en éducation.

Il y a aussi des obstacles comportementaux. Les femmes des minorités visibles qui tentent d'influer sur des décisions se butent à des obstacles pour se faire entendre. Il y a aussi des choses subtiles dont les gens ne sont même pas conscients, comme le fait de ne pas inclure des femmes des minorités visibles dans les réunions sociales en milieu travail. Les femmes des minorités visibles font face à deux ensembles de préjudices qui se renforcent l'un l'autre. Ce n'est pas seulement le racisme et le sexisme – chacun d'eux a une incidence sur l'autre.

Pire exemple : les femmes des minorités visibles doivent faire l'apprentissage d'une nouvelle langue. Elles ont aussi besoin de plus de formation. Ce que l'on observe souvent, c'est que des femmes peuvent arriver ici sans aptitudes particulières. Nous savons qu'il est plus difficile pour tout le monde de trouver un emploi sans une formation suffisante.

Vous verrez aussi fort probablement dans la population active davantage de femmes des minorités visibles que caucasiennes ou européennes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas accepter un travail à plein temps ou s'absenter de leur foyer pour se consacrer à leurs fonctions professionnelles. Les pressions communautaires et culturelles font en sorte qu'il leur est très difficile de sortir du cadre établi et de s'engager dans un travail de la même façon que des hommes et des femmes de type européen.

6. Croyez-vous que les homosexuels et les lesbiennes devraient former et formeront éventuellement un cinquième groupe désigné?

Meilleur exemple : oui, on devrait les inclure, mais ce sera très difficile. La discrimination à l'encontre des homosexuels et des lesbiennes dans le milieu de travail est certainement une des formes de discrimination les moins visibles, parce qu'elle repose largement sur l'auto-

identification, mais ici il y a différents contextes. L'auto-identification n'est réellement possible que dans les grands centres urbains. Dans les collectivités rurales, il est souvent beaucoup plus facile d'identifier ces personnes que les gens ne le pensent. Si une personne est homosexuelle ou lesbienne, plusieurs personnes le sauront et souvent, ce n'est pas par l'auto-identification. Et c'est certainement un problème grave. Par ailleurs, si l'on s'attend à ce que ces personnes ne s'auto-identifient pas, cela veut dire qu'elles ne peuvent parler d'elles dans leur milieu de travail.

Il y a à cela plusieurs ramifications. Lorsqu'on en arrive à l'accès aux congés de paternité ou de maternité, aux indemnités de décès ou à la pension qui va au conjoint ou à d'autres avantages sociaux offerts en milieu de travail aux travailleuses et aux travailleurs hétérosexuels, les homosexuels et les lesbiennes font face à une sérieuse discrimination. Il y a beaucoup de discrimination dans les milieux de travail autour de ce genre de questions. L'hétérosexisme est un obstacle à l'égalité.

L'inclusion des homosexuels et des lesbiennes dans un cinquième groupe désigné au titre de l'équité en matière d'emploi indique à tous les travailleurs et travailleuses que la discrimination en milieu de travail fondée sur des attitudes et des pratiques hétérosexistes n'est pas acceptable. C'est un mécanisme pour créer un milieu de travail positif. Il faudrait donc l'inclure comme une étape pour tenter d'éliminer les attitudes hostiles dans le milieu de travail.

Pire exemple : les homosexuels et les lesbiennes devraient-ils former un groupe désigné? Poser cette question c'est comme me demander si je crois qu'il faudrait considérer les personnes ayant le sida comme étant handicapées. C'est la même question. Non, je ne pense pas qu'il faille considérer les personnes atteintes du sida comme étant handicapées, et pas au détriment des autres personnes handicapées. Il faudrait plutôt établir des critères pour traiter ces questions au cas par cas. Vous ne pouvez pas non plus demander à des homosexuels ou à des lesbiennes de s'auto-identifier dans la fonction publique. C'est à peu près comme si on leur demandait de se suicider.

7. Voyez-vous un conflit entre les considérations d'équité et d'ancienneté?

Meilleur exemple : historiquement, oui, il y a eu un conflit, mais au cours des dernières années, il y a eu un grand changement. Je ne pense pas que le conflit soit absolu. L'ancienneté dans le mouvement syndical a pour but de protéger les travailleuses et les travailleurs, de prévoir un ensemble de règles régissant les mises à pied, etc. Il n'est pas nécessaire que l'équité en matière d'emploi entre en conflit avec les dispositions relatives à l'ancienneté, si elle est mise en œuvre pour protéger les travailleuses et les travailleurs. Un des aspects les plus importants de l'équité en matière d'emploi concerne les nouvelles embauches, alors que l'ancienneté concerne des personnes qui sont déjà dans le milieu de travail. Plusieurs syndicats négocient actuellement des dispositions relatives à l'équité en matière d'emploi qui sont vues comme complémentaires à la tradition de protection des travailleuses et des travailleurs, comme l'ancienneté.

Pire exemple : si je vois un conflit? Le système de l'ancienneté s'est établi au fil des ans en bénéficiant de la discrimination systémique, d'où le besoin pour l'équité en matière d'emploi. Le système sous-jacent d'après lequel ces personnes voient l'ancienneté est de toute évidence imparfait, sinon nous n'aurions pas besoin de l'équité en matière d'emploi.

7. LE RÉEL ET LE CONTRE-FACTUEL

Dans le présent chapitre, on examine de plus près certaines positions idéologiques énoncées explicitement dans les entrevues. L'hypothèse de la recherche était que les politiques d'équité en matière d'emploi reposent fondamentalement sur une reconnaissance, plus implicite qu'explicite dans la plupart des cas, d'une oppression historique de longue date, qui agit comme un obstacle à l'avancement de candidates et de candidats qualifiés. L'hypothèse est que l'oppression historique est ancrée tellement profondément dans les modèles normatifs que même dans un contexte où les principes de l'équité en matière d'emploi sont mis en pratique ouvertement et formellement, les personnes responsables ont du mal à surmonter les effets des interprétations sociales historiques. Il est même difficile aujourd'hui de comprendre le fonctionnement de l'oppression historique et de la reconnaître. À notre avis, ce problème explique en partie pourquoi les politiques et les pratiques d'équité en matière d'emploi ont été moins efficaces que ce qui avait été prévu il y a dix ans. Cela explique aussi partiellement pourquoi il a été difficile de contrecarrer les effets de la résistance et du ressac. Ces questions doivent se trouver au coeur de nouveaux types de formation et de nouvelles stratégies d'intervention proactive.

Il y a dix ans, Nicole Morgan (1988) publiait *Jouer à l'égalité*, ouvrage basé sur des entrevues avec des travailleuses, des travailleurs et des gestionnaires de la fonction publique fédérale. Elle identifie cinq arguments, défendus idéologiquement et utilisés pour entraver le progrès de l'équité en matière d'emploi par les personnes qui auraient dû en faire la promotion.

> Nous ne ferons pas de contingentement.
> Ce n'est pas nous qui faisons la loi.
> Le principe du mérite est notre loi.
> Il n'y a pas que les femmes.
> Et puis, il y a les compressions.

Les entrevues menées au cours de la présente étude confirment que ces affirmations idéologiques conservent une vigueur surprenante dix ans plus tard, tout en s'exprimant sous des formes nouvelles et un peu plus subtiles. Ces déclarations ne sont plus utilisées aussi directement en tant qu'arguments contre l'équité en matière d'emploi, mais plutôt pour expliquer les raisons pour lesquelles les initiatives d'équité n'ont pas été plus rapides ou plus efficaces. La justification de la fin des années 1990 est devenue la suivante : « Nous sommes en faveur de l'équité en matière d'emploi, mais nous n'établirons pas de contingents. » Ce glissement se complique encore par le fait que plusieurs personnes qui utilisent cette justification sont bien formées à la pratique de l'équité et, en principe, fortement en faveur de l'équité.

La contradiction et l'ironie de cette situation donnent le ton à ce que les auteures voient comme des obstacles encore plus grands que prévu à une mise en œuvre efficace de l'équité en matière d'emploi. En se fondant sur le nombre relativement limité d'entrevues, on a relevé un certain nombre d'écarts conceptuels clés entre la reconnaissance de l'existence du problème et une compréhension de ce qui serait nécessaire pour le surmonter. Dans certains

cas, les écarts reposent non seulement sur un manque de compréhension, mais sur des conceptions erronées, concernant en particulier les femmes des minorités visibles. L'exposé ci-dessous montre la nécessité de procéder à une étude plus complète qui permettrait une vaste comparaison des opinions entre les différentes positions au sein des fonctions publiques et entre les différentes instances provinciales et fédérale.

Parmi les personnes interrogées, certaines ont montré des degrés plus ou moins marqués de connaissances, d'engagement, même de capacité pour ce qui est des questions d'équité, et certaines personnes se sont exprimées plus efficacement que d'autres ne le font dans un contexte d'entrevue. Les auteures pensent qu'il existe aussi une relation entre les caractéristiques individuelles et le niveau d'engagement envers l'équité en matière d'emploi dans les provinces. Cela s'explique en partie par le fait que les personnes de provinces où l'engagement est plus ferme peuvent avoir une formation plus poussée, mais aussi parce que l'on a accordé plus d'attention à leurs compétences au moment de les embaucher. Dans le contexte de la présente étude, on se préoccupe moins de fournir un compte rendu quantitatif du nombre de personnes qui ont des opinions particulières que d'établir l'existence de certains concepts qui font partie du discours général concernant l'équité en matière d'emploi.

Opinions constatées

Pour obtenir un aperçu de ce que les personnes interrogées estiment être les facteurs les plus importants qui influencent actuellement les progrès dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, on leur a demandé de classer une série d'énoncés, exposés à l'annexe II, question 8, et résumés dans le tableau 11. Il faut interpréter ces réponses avec beaucoup de circonspection. La taille de l'échantillon ne permet pas de comparer des groupes mesurables statistiquement, par province ou par poste, au sein de la fonction publique[17]. Qui plus est, des réponses similaires peuvent s'interpréter de manière très différente. Le fait que les personnes interrogées en Alberta et en Saskatchewan ne ressentent pas le besoin de consacrer des ressources financières supplémentaires à l'équité en matière d'emploi peut indiquer qu'en Alberta, cette question n'est pas prioritaire, alors qu'en Saskatchewan, l'équité en matière d'emploi est prioritaire et, de ce fait, ne requiert pas davantage de ressources.

On a demandé à chaque personne interrogée de répondre en fonction d'une échelle de un à cinq, où une note élevée indique un accord marqué. Une ventilation des résultats est fournie au tableau 11. Ils montrent que, dans l'ensemble, les personnes interrogées mettent fortement l'accent sur le besoin d'appui et d'engagement de la part des politiciennes et des politiciens en général et des ministres et des sous-ministres en particulier, ainsi que de la part des syndicats. Elles favorisent des mesures spéciales et des programmes de formation, surtout pour les gestionnaires. Elles ne soutiennent pas les prétentions à saveur idéologique voulant que davantage de temps soit nécessaire pour permettre aux travailleuses et aux travailleurs ainsi qu'aux gestionnaires de s'adapter à l'équité en matière d'emploi, que les politiques sont difficiles à mettre en œuvre ou qu'il n'y a pas assez de candidates et de candidats qualifiés dans les groupes désignés. Par ailleurs, la plupart d'entre elles conviennent que la restructuration des effectifs et le ressac sont des reculs importants pour l'équité en matière d'emploi. Les auteures considèrent que ces réponses sont fortement

influencées par l'environnement idéologique des fonctions publiques provinciales. Ces questions sont approfondies plus loin.

L'effet de ressac

À peu d'exceptions près, les personnes responsables de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi pensent que les contextes politiques actuels ont causé un ressac contre l'équité en matière d'emploi, qui suffit à contrecarrer la collaboration entre les travailleuses, les travailleurs et les responsables de l'élaboration des politiques. En outre, ce ressac est tel que ces personnes ressentent le besoin de freiner leur propre enthousiasme à l'égard de l'équité en matière d'emploi. À l'extrême, cette position soutient que toute tentative pour renforcer la politique d'équité en matière d'emploi, par exemple par une loi sur l'équité en matière d'emploi comme celle introduite et abrogée en Ontario ou par l'adoption de contingents, menacera les acquis. Si le gouvernement de l'Ontario n'avait pas créé de vagues, la mise en œuvre de l'équité serait beaucoup plus avancée qu'elle ne l'est dans les autres provinces. De même, on souligne l'exemple de plusieurs États américains où on a récemment abandonné les politiques d'action positive. Si des politiques aussi rigoureuses n'avaient pas existé, l'action positive en aurait fait beaucoup plus. Autrement dit, plus on tombe de haut, plus l'atterrissage est dur.

Une seule personne interrogée a adopté une position radicalement différente sur le ressac, en faisant valoir que céder à l'argument du ressac, c'est céder au programme des néo-conservateurs qui sont, après tout, à l'origine de la théorie du ressac. Ce fonctionnaire était en fait d'un avis contraire : plus des progrès sont faits pour renforcer la politique d'équité en matière d'emploi, plus elle devient efficace. Le ressac est atténué et non amplifié dans un climat où les mesures en faveur de l'équité en matière d'emploi sont fortes et efficaces. Il faut toujours viser plus haut.

Si on examine la question du ressac dans le contexte fédéral, il est difficile de soutenir l'idée que les politiques d'équité en matière d'emploi fonctionnent nécessairement contre elles-mêmes pour réduire les effets de l'équité en matière d'emploi. Les récents gouvernements fédéraux ont été relativement directs en exprimant publiquement leur soutien à l'équité en matière d'emploi (sans égard à l'efficacité des programmes ou à la façon dont ils donnent suite à leur engagement). En Ontario, par contraste, le ressac semble avoir été important. Toutefois, il est manifestement le résultat et non la cause d'une campagne idéologique délibérée visant à démanteler la politique d'équité en matière d'emploi. Pour les porte-parole de l'équité en matière d'emploi, il s'agit donc clairement d'un secteur où la réponse à l'argument du ressac a été insuffisante et où, d'après nos entretiens, la position anti-équité a eu un effet très significatif.

Le bâton et la carotte

Pratiquement toutes les personnes interrogées conviennent que les pratiques d'équité en matière d'emploi donnent de meilleurs résultats dans un milieu positif : une carotte est en effet plus efficace qu'un bâton. Toutefois, cette position est exprimée de deux façons distinctes. Un

groupe croit que l'équité en matière d'emploi ne sera jamais efficace tant qu'elle ne fera pas l'objet de législations fermes; le défi consiste à trouver des moyens d'encourager de façon positive l'appui à la législation. Les auteures sont fortement d'accord avec cette position et la réitèrent de nouveau dans les conclusions.

Un autre groupe, suivant de près la logique de la théorie du ressac, estime que l'existence d'un cadre législatif rigoureux pour l'équité en matière d'emploi entraînera des réactions négatives chez les personnes qui ont l'impression qu'on leur impose l'équité. Leur réaction est de procéder lentement ou, dans certains cas, de ne rien faire du tout, pour ne pas compromettre les choses. Certains iraient même jusqu'à prôner que ce que le gouvernement fédéral appelle des « mesures positives » crée une nouvelle forme d'iniquité parce qu'elles sont plus justes pour certaines personnes que pour d'autres. Le problème que présente cette analogie du bâton et de la carotte est qu'elle exclut une perspective dans laquelle l'équité en matière d'emploi est *à la fois* forte et positive. La question, qui semble mal étudiée ou mal comprise, consiste à déterminer comment apporter en fait un changement positif de façon plus décisive; cette position se cantonne très facilement dans le point de vue de l'anti-équité que nous voyons exprimé de plus en plus sous l'apparence de la « diversité ».

Cette position est prônée dans un livre récent et très populaire de Trevor Wilson, qui affirme ce qui suit :

> Le problème que présente l'équité imposée par la loi est qu'elle crée souvent plus d'iniquité en ignorant complètement un groupe important, c'est-à-dire les hommes blancs physiquement aptes. Il est rapidement devenu évident que l'équité imposée par la loi avait très peu à voir avec l'équité réelle... Lorsque nous parlons d'équité, nous parlons d'impartialité. Le but d'un programme de diversité est d'être juste mais, à l'encontre de l'approche légiférée, la diversité est synonyme d'équité pour toutes et tous (Wilson 1996, 21-22). [Traduction]

L'approche à la diversité de Trevor Wilson s'inspire des récentes stratégies de marketing qui ont recours à des techniques de motivation pour apporter des changements organisationnels. Elle est présentée comme approche positive pour inciter les gestionnaires, les travailleuses et les travailleurs à s'enthousiasmer à l'idée de créer un effectif hétérogène. Bien que les auteures soient d'accord avec les objectifs généraux de la diversité et avec la mise en place d'un soutien adéquat, cette approche ne permettra pas d'apporter des changements fondamentaux à la culture du milieu de travail et risque, au pire, d'isoler encore davantage les membres d'une minorité tout en suscitant chez le groupe majoritaire une dénégation entachée de suffisance. Ou, comme on le constate en Ontario, le concept de « diversité » pourrait devenir un outil efficace entre les mains des personnes qui s'opposent aux politiques d'équité en matière d'emploi.

Les minorités visibles invisibles

D'après les éléments probants dont on dispose, il semble que les femmes appartenant à des minorités visibles sont remarquablement absentes de la plupart des milieux de travail de la

fonction publique au Canada. Bien que nombre de personnes responsables de la mise en application de l'équité en matière d'emploi soient conscientes du fait que leur absence constitue un problème, ces personnes peuvent aussi avoir une vision normalisée du milieu de travail où il y a une prédominance de Blancs. Cela ne signifie pas qu'elles souhaiteraient explicitement un tel milieu de travail ou s'efforceraient d'en créer un, mais seulement que c'est ce à quoi elles s'attendent. Leurs attentes n'ont pas suffisamment été remises en question pour qu'elles soient disposées à prendre de fortes mesures proactives pour changer le paysage du milieu de travail. Dans certains cas, leur incapacité de remarquer la présence des femmes appartenant à des minorités visibles est accompagnée de la conviction qu'il n'y a pas de problème, tant pour les fonctionnaires que pour ceux qui ne font pas partie de la fonction publique. Les auteures sont d'avis qu'une seule chose changerait ces attentes : un programme qui remettrait en question la notion dominante de la « normalité » d'un milieu de travail.

Le fait que sur les 43 fonctionnaires gouvernementaux interrogés on ne comptait que deux femmes autochtones, un Métis et deux femmes de couleur est peut-être une indication de la mesure dans laquelle le milieu de travail reflète le « point de vue » dominant. De plus, une femme de couleur qui travaille pour un syndicat d'employées et d'employés provincial a été interrogée. Un grand nombre des personnes interrogées étaient conscientes de la question, mais tant que les responsables de la mise en application de l'équité en matière d'emploi sont principalement des Blancs, il sera très difficile de faire obstacle à la norme de couleur.

Une question de culture

L'une des constatations les plus troublantes est le manque de compréhension de la part des responsables de l'application de l'équité en matière d'emploi et des décisionnaires quant aux circonstances réelles dans lesquelles se retrouvent les femmes appartenant à des minorités visibles. Les réponses à la question sur les problèmes particuliers auxquels ces femmes sont confrontées, plus que toute autre réponse, ne portaient ni sur le milieu de travail ni sur les politiques, mais bien sur les caractéristiques présumées de ces femmes. À plusieurs occasions, leurs antécédents culturels ont été cités comme faisant obstacle à leur succès dans le milieu de travail. Les raisons variaient : on croit qu'elles ont des valeurs « différentes » parce que dans leur famille on décourageait le travail, parce qu'elles sont moins « libérées » que les Blanches et pourraient être confrontées à l'opposition, même à la violence, de conjoints qui s'opposent à leur participation au marché du travail, parce qu'on présume qu'elles parlent mal l'anglais (statut de minorité visible associé à celui d'immigrante sans tenir compte du fait que même la plupart des immigrantes appartenant à des minorités visibles viennent d'anciennes colonies britanniques où l'anglais est la norme) ou parce qu'on suppose que si elles parlent mal l'anglais, elles seront incapables de travailler efficacement.

Ces impressions concernant la nature des femmes appartenant à des minorités visibles sont revenues assez souvent pendant les entrevues avec des hauts fonctionnaires du gouvernement pour convaincre les auteures qu'elles constituent un élément important des discussions sur l'équité en matière d'emploi au Canada, à la fois dans les administrations fédérale et provinciales. Les auteures croient que cette orientation conceptuelle constitue un obstacle important à une équité en matière d'emploi efficace pour ces femmes. À la source des

diverses hypothèses concernant les femmes appartenant à des minorités visibles demeure une hypothèse plus fondamentale selon laquelle elles sont simplement différentes des autres dans le milieu de travail et cette différence prend facilement un caractère immuable. Elle ne changera guère avant que le visage de l'effectif de la fonction publique devienne plus diversifié et que des mesures concrètes et efficaces soient mises en place en vue de sensibiliser et d'informer à tous les niveaux.

Le jeu des nombres de l'équité en matière d'emploi

Dans le cadre de la première question posée lors des entrevues, on demandait de définir l'équité en matière d'emploi. Les réponses recueillies indiquent que la plupart des personnes interrogées ont réfléchi longuement à ce qu'elles considèrent équitable. Un thème qui se dégage clairement des autres toutefois est une préoccupation concernant le jeu des nombres de l'équité en matière d'emploi, qu'il s'agisse de représentation ou de répartition. L'équité en matière d'emploi dans les fonctions publiques canadiennes a jusqu'ici porté principalement sur l'intégration dans l'effectif du plus grand nombre possible de membres des groupes désignés et sur une meilleure répartition dans les emplois. Plusieurs participantes et participants ont parlé d'une « embauche fondée sur l'équité en matière d'emploi » d'un membre d'un groupe désigné. Cette terminologie implique que l'équité en matière d'emploi ne s'applique que lorsqu'un membre d'un groupe désigné est embauché ou promu; comme corollaire, l'équité en matière d'emploi ne s'applique pas aux membres de groupes non désignés ou à de vastes secteurs de travail et de politique outre l'embauche et la promotion. Plutôt que de promouvoir un milieu de travail juste et équitable, cette désignation stigmatise dans le processus « la candidate ou le candidat à l'équité ».

Les auteures ne prétendent pas que la plupart des personnes interrogées partagent réellement cet avis. En fait, presque toutes, lorsqu'on insiste, iront jusqu'à dire que l'équité en matière d'emploi doit être un principe fondamental dans l'ensemble des pratiques en milieu de travail, et que ce n'est pas uniquement une question de nombres. Ce qui importe ici, toutefois, c'est que de tels commentaires sont faits seulement après coup. La réponse immédiate porte plus souvent sur les nombres. Cela indique que c'est en fonction des nombres que les responsables de la mise en application et les décisionnaires sont le plus à l'aise pour parler d'équité, et que les initiatives ont été essentiellement axées sur les nombres et un accent mis sur la présentation de rapports. Aller au-delà des nombres exige de s'aventurer dans un territoire qui est peut-être reconnu en théorie, mais qui est encore relativement inexploré.

Les discussions sur l'équité

Ces observations soulèvent quelques questions très intéressantes au sujet des aspects réactionnels, proactifs et inactifs de la politique et des pratiques d'équité en matière d'emploi. Les affirmations réactionnelles, prises au pied levé, indiquent qu'il y a souvent un écart entre l'équité définie dans les manuels et la compréhension irraisonnée, profondément enracinée et conceptuelle, des processus de discrimination et de l'expérience des membres des groupes désignés. Le sentiment général des auteures est que le climat proactif au Canada, sauf quelques exceptions importantes, est assez calme en ce moment. Des silences dans la

conversation indiquent une passivité considérable, une inactivité ou une stagnation relativement aux initiatives stratégiques et à la mise en œuvre.

Pourtant, l'équité en matière d'emploi est un sujet brûlant au Canada; il y a peu de réunions, de dîners ou de négociations où elle n'a pas occupé une place assez importante ces dernières années. Les entrevues ont été conçues dans le cadre de cette discussion nationale élargie, bien que limitée à une discussion avec les personnes les mieux informées, ou qui devraient en savoir le plus sur le sujet. L'objectif a été de participer au dialogue afin de mieux comprendre les contours du discours et les paramètres du débat par lesquels les politiques d'équité en matière d'emploi sont formulées et mises en application.

La substance des discussions suggère qu'il faut comprendre le discours général à deux niveaux. Il faut d'abord analyser le jargon des idées concernant l'équité en matière d'emploi, reconnaissant que ce contexte conceptuel est un régulateur important de l'incidence et de l'efficacité de la politique et de la pratique d'équité en matière d'emploi. On cherche à comprendre, par exemple, si la « théorie du ressac » correspond à une méprise de bonne foi relativement à la manière de rendre les programmes d'équité en matière d'emploi efficaces ou, s'il s'agit plutôt d'un code efficace pour l'hésitation ou le refus de prendre des mesures face à ce que l'on considère être une opinion publique hostile. Autrement dit, le ressac est-il le problème ou la création sociale du ressac dissimule-t-elle une absence de tentatives proactives pour parvenir à l'équité en matière d'emploi?

On cherche aussi à comprendre l'ensemble des circonstances qui amènent les gestionnaires, les responsables de la mise en œuvre et les décisionnaires à parfois agir à l'encontre de leurs présumés objectifs. On souhaite aussi comprendre quelles formes de discussions et de pratiques nouvelles doivent être amorcées pour lever les obstacles idéologiques qui ont été identifiés comme antithétiques à l'équité en matière d'emploi. À un niveau beaucoup plus profond, on cherche aussi à comprendre le discours, en examinant les façons dont les débats sur l'équité en matière d'emploi font partie du processus plus vaste par lequel l'identité nationale (ou provinciale) est créée. Les valeurs normatives régissent les relations humaines, dont les relations de travail sont une manifestation et qui sont, à leur tour, influencées par les façons dont ces valeurs se présentent dans le discours de tous les jours. Les impératifs idéologiques se dégagent pour refléter non seulement les caractéristiques quotidiennes, mais aussi le milieu politique et économique plus général.

Ce milieu est profondément et fondamentalement ethnicisé. Par conséquent, on ne peut comprendre le contexte de l'équité en matière d'emploi sans aussi comprendre qu'il reflète des notions de différences raciales qui sont profondément enracinées dans les constructions sociales. Un grand nombre des personnes qui tentent de vaincre l'iniquité reconnaissent avec beaucoup de difficulté le racisme et les obstacles qui renforcent le racisme. Les contextes de « diversité » et de « différence » dans la mise en œuvre de la politique sur l'équité en matière d'emploi sont étroitement liés aux pratiques structurelles qui font de la discrimination une réalité pour les femmes appartenant à des minorités visibles.

8. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES QUESTIONS RELATIVES À LA MAIN-D'ŒUVRE ET À LA COLLECTIVITÉ

Dans la conception originale de la présente recherche, l'affirmation suivante était faite :

> Il est facile de fixer des objectifs, mais difficile d'opérer un changement efficace et important. Notre recherche traite, par conséquent, d'une question complexe et pas très bien comprise : comment la politique gouvernementale peut-elle réussir à changer les attitudes dominantes et les pratiques historiques?

La recherche a mis en lumière et confirmé les difficultés rencontrées par les porte-parole de l'équité en matière d'emploi en vue de susciter des « changements dans les attitudes dominantes et les pratiques historiques ». L'énoncé qui précède, c'est-à-dire : « il est facile de fixer des objectifs », doit être modifié. Dans certaines provinces, le simple fait d'établir des objectifs efficaces afin de parvenir à l'équité en matière d'emploi est en réalité un défi de taille. Dans les cas où des objectifs ont été fixés, on a généralement relevé un sentiment d'insécurité à l'idée que les gains réalisés par le passé pourraient être compromis ou qu'il ne s'agit plus que d'ententes sur papier qui ne bénéficient pas d'un appui nécessaire pour une mise en œuvre efficace.

Dans la présente section, l'opinion du personnel non gouvernemental, qui travaille pour des gouvernements provinciaux ou qui dépend de ceux-ci pour ses activités, est prise en compte. On a voulu tout particulièrement discuter des préoccupations d'équité en matière d'emploi avec des représentantes et des représentants chevronnés des principaux syndicats du secteur public de chaque province, et avec des représentantes et des représentants des bureaux de Condition féminine Canada ou d'autres organismes qui s'intéressent aux questions relatives à l'équité en matière d'emploi dans la collectivité.

Contexte de l'équité en matière d'emploi

Les constatations tirées de ces entrevues pourraient être résumées comme reflétant un état de frustration systémique. Les types de frustration et la nature des préoccupations particulières varient considérablement. De plus, bien qu'il y ait eu dans certains cas des changements réussis, il n'a pas été possible de trouver un seul modèle caractérisé par un sentiment de réussite ou de sécurité d'après lequel les acquis seront protégés.

L'hypothèse générale de la recherche, soit que la politique d'équité en matière d'emploi se trouve dans une impasse en ce qui concerne sa mise en application, a par conséquent été partiellement confirmée par ces constatations générales. Toutefois, cette hypothèse doit aussi être modifiée à la lumière des résultats de la recherche. Même dans les provinces où le ressac contre les principes d'équité en matière d'emploi est considérable, le débat n'est pas au point mort. Il y a un engagement continu et impressionnant envers les buts fondamentaux de

l'équité en matière d'emploi et un sentiment bien ancré de détermination à maintenir l'orientation du programme de changements vers une plus grande équité.

En fonction de ces résultats, il est peut-être plus exact de considérer que les questions d'équité en matière d'emploi au Canada sont aujourd'hui dans une période dynamique de débat, de controverse et de lutte. Même là où il semble y avoir une impasse, la situation n'est pas statique. Il serait inexact de présumer que des efforts soutenus ne sont pas faits pour supprimer l'oppression systémique et créer des lieux de travail ouverts au recrutement et à l'avancement des femmes, des personnes appartenant à des minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées. Il y a aussi un grand soutien des droits des homosexuels et des lesbiennes qui font partie de la population active et une préoccupation que l'homophobie soit identifiée comme un obstacle à l'équité dans le milieu de travail.

Essentiellement, les personnes qui appuient l'équité en matière d'emploi font face à un débat continu concernant la pertinence d'appuyer les principes de l'équité en matière d'emploi sur les plans politique et social et la possibilité de les appliquer dans un contexte de gouvernement provincial donné. Toutefois, même lorsque des gains politiques ou législatifs ont été faits, on continue de se préoccuper, ouvertement ou non, de la mise en œuvre efficace, de l'évaluation du succès, de l'applicabilité et de la portée.

En général, les auteures ont conclu que l'équité en matière d'emploi n'est possible dans le milieu de travail que s'il y a un engagement à un certain niveau, et de préférence à divers niveaux, pour contrer sciemment l'oppression systémique. Là où une loi sur l'équité en matière d'emploi est en place, comme en Colombie-Britannique aujourd'hui, on compte des structures qui appuient les porte-parole de l'équité en matière d'emploi. L'atmosphère menant à une défense efficace de l'équité est, par conséquent, considérablement améliorée, mais la législation à elle seule n'assure pas la mise en œuvre. Faute d'une défense efficace des droits dans un milieu de travail particulier, ou à un moment donné, la tentative d'appliquer la législation existante peut être une source de frustration ou mener au *statu quo*, plutôt qu'au redressement réel et réussi des tendances à l'oppression.

De plus, l'absence de loi ou de politique ne se traduit pas nécessairement par l'absence de défense efficace de l'emploi dans le milieu de travail. Dans les provinces, comme l'Ontario, où il y a déjà eu une loi sur l'équité en matière d'emploi, il est possible que certains lieux de travail conservent une culture de pratiques d'équité malgré l'abrogation de l'ancienne loi provinciale sur l'équité en matière d'emploi. Dans d'autres provinces, où il y a des politiques d'équité en matière d'emploi, mais pas de législation, la défense de la politique d'équité en matière d'emploi peut se faire par divers autres moyens, notamment par l'entremise des syndicats ouvriers dans les conventions collectives. Toutefois, c'est en l'absence de politique *et* de législation sur l'équité en matière d'emploi et de peu ou pas d'antécédents de défense efficace de l'équité en matière d'emploi (comme dans les cas de l'Alberta et de Terre-Neuve) que le sentiment d'isolement et de frustration chez les porte-parole de l'équité en matière d'emploi semble être le plus profond.

En fonction de ces constatations, il paraît clair que la politique et la législation favorisant l'équité en matière d'emploi signifient habituellement beaucoup plus que ce qui est énoncé noir sur blanc. Des degrés divergents de succès dans la défense des droits, l'éducation, l'activisme et la discussion concernant la compréhension de l'oppression systémique et sa manifestation dans le milieu de travail ont plutôt tendance à caractériser une politique efficace d'équité en matière d'emploi. Ces débats pourraient être tout aussi ou, dans certains cas, plus importants à la mise en œuvre à long terme des principes d'équité dans un milieu de travail. La politique et la législation seules semblent insuffisantes pour assurer une mise en œuvre efficace. Parallèlement, l'absence d'une politique et d'une loi efficaces n'indique pas nécessairement une absence de défense et de soutien de la politique d'équité en matière d'emploi dans la province, mais peut être révélatrice d'une incapacité à parvenir actuellement à une protection et à une application institutionnelles même minimes. Bien que cela puisse nuire à l'avancement des groupes désignés et, par conséquent, à la situation de l'emploi dans son ensemble, et ne devrait pas être sous-estimé, il ne faut pas présumer qu'il s'agit d'une condition permanente ou immuable.

Considérons ce qui pourrait être le contexte provincial le plus favorable à la politique d'équité en matière d'emploi dans une telle perspective. En Colombie-Britannique, où la politique d'équité en matière d'emploi est la plus avancée, le gouvernement néo-démocrate a joué un rôle interventionniste en ce qui concerne la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Comme l'a signalé un porte-parole, lorsque le Nouveau Parti démocratique en était à son deuxième mandat, les ministres s'attendaient à ce que les ministères leur « montrent des chiffres ». En raison, toutefois, d'un gel général du recrutement au sein de la fonction publique, il y a peu de façons d'accroître le nombre de candidates et de candidats dans les groupes ciblés au-delà de ceux déjà employés et se disputant les promotions à l'interne. De plus, on a exprimé de la frustration concernant les goulots d'étranglement dans la structure bureaucratique, ralentissant dans une large mesure la mise en œuvre des décisions convenues.

Au Manitoba, où la politique d'équité en matière d'emploi est en vigueur depuis 1983, bien qu'il n'y ait aucune loi, les porte-parole décrivent une passivité qui s'est établie, maintenant que la province se trouve à ce qui est perçu comme une ère « post-équité ». Par exemple, le gouvernement semble hésiter à adopter des politiques qui susciteraient la résistance du mouvement ouvrier ou d'autres activistes communautaires. La présente recherche indique que du début jusqu'au milieu des années 1980, aucune nouvelle initiative proactive importante visant l'avancement de conditions équitables n'a été mise en œuvre.

Dans les provinces qui n'ont aucune politique d'équité en matière d'emploi, les porte-parole ont exprimé une frustration extrême à l'égard de certains gouvernements. Dans un cas, on a décrit le syndrome du « mur de briques », qui amène ces personnes à perdre espoir après plusieurs mois ou années d'efforts pour mettre en œuvre même des changements minimes en faveur de l'équité, sans constater de progrès réels. Dans un autre cas, des changements ne sont constatés qu'à la suite d'une lutte massive, publique et active, y compris des pressions politiques et des grèves. Plusieurs porte-parole des provinces, où le ressac contre la politique d'équité en matière d'emploi a obtenu le soutien institutionnel de ministères ou a pu se poursuivre sans la moindre opposition, ont constaté une érosion continue des systèmes de

soutien pour tous les groupes désignés dans l'ensemble de la province. Dans de tels cas, on craignait qu'il en résulte le retour de comportements ouvertement discriminatoires, y compris du harcèlement sexuel et des incidents racistes.

Au cours des entrevues, les auteures ont rencontré de nombreuses personnes qui étaient très engagées en faveur de l'équité dans la société dans son ensemble, mais dont les niveaux de formation et d'expertise dans le domaine variaient considérablement. Ce phénomène est attribuable, en partie, aux contextes particuliers dans lesquels la promotion de droits accrus pour un grand nombre de travailleuses et de travailleurs se produit alors qu'une foule de questions diverses est en jeu.

Il semble que l'existence d'une politique officielle d'équité en matière d'emploi au niveau du gouvernement fédéral permette, en partie, de concentrer l'attention des porte-parole sur une mise en œuvre efficace. Lorsqu'une politique efficace est en place, cela semble favoriser un certain niveau de connaissances spécialisées chez les porte-parole. Les auteures ont pu relever une vague corrélation entre les niveaux élevés de connaissances, de confiance et d'expérience du personnel responsable de la défense de l'équité en matière d'emploi dans les provinces et les politiques et les lois d'équité en matière d'emploi les plus efficaces. Cela ne s'appliquait pas seulement aux politiques ou à la législation actuellement en place, mais aussi, dans le cas de l'Ontario, à la politique et aux mesures législatives qui ont été abrogées.

En l'absence d'une politique d'équité en matière d'emploi, toutefois, la connaissance du domaine semblerait presque accidentelle. Cette observation reflète en partie un contexte axé sur les plaintes, où de telles questions ont tendance à être soulevées en l'absence de politiques favorisant des mesures concrètes pour promouvoir l'équité en matière d'emploi. Autrement dit, par exemple en Alberta, à l'Île-du-Prince-Édouard ou au Nouveau-Brunswick, où les questions d'équité sont dans une grande mesure traitées par l'intermédiaire de plaintes concernant les droits de la personne ou de griefs, il est possible que les porte-parole soient au courant de questions particulières qui ont été soulevées par ces méthodes. En Saskatchewan, bien que la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi soit surveillée par la Commission des droits de la personne, la politique permet un rôle proactif qui va au-delà du mécanisme de plaintes (SHRC 1996).

À l'exception de l'exemple de la Saskatchewan, toutefois, la présomption selon laquelle les questions relatives à l'équité en matière d'emploi peuvent être réglées efficacement par la mise en œuvre de codes provinciaux des droits de la personne a surtout été entendue non pas pour se porter à la défense des droits, mais bien pour s'opposer à la politique d'équité en matière d'emploi. L'affirmation selon laquelle aucune politique d'équité en matière d'emploi est nécessaire ou que la politique actuelle n'a pas besoin d'être renforcée par la loi ou d'autres mesures d'exécution a été communément défendue sous prétexte que des commissions des droits de la personne existent déjà à cette même fin.

Selon les auteures, cette supposition est extrêmement malvenue. La frustration systémique chez les porte-parole de l'équité en matière d'emploi évoquée ci-dessus a généralement indiqué l'échec d'un mécanisme axé sur les plaintes pour contrer adéquatement l'oppression

systémique. Cela ne veut pas dire, toutefois, que n'importe quelle politique d'équité en matière d'emploi est immédiatement efficace. Dans un certain nombre de provinces, où il y a une politique quelconque d'équité en matière d'emploi, il semble y avoir une très faible volonté politique ou un manque de mécanismes efficaces d'exécution.

L'élaboration de politiques par les gouvernements pourrait ouvrir la voie à une plus grande défense menant à une mise en œuvre efficace. Dans certaines provinces, les porte-parole ont profité de l'occasion pour pousser plus loin le programme d'équité en matière d'emploi, seulement pour découvrir que les documents de travail détaillés restent rangés dans les tiroirs des classeurs. Il est donc possible que les porte-parole s'acquittent bien du travail qu'ils ont à faire et dont ils sont responsables relativement à la défense de l'équité en général. Toutefois, en ce qui concerne les questions et les préoccupations particulières relatives à la politique d'équité en matière d'emploi, leur efficacité pourrait, de leur propre aveu, être limitée.

Dans le contexte de l'ensemble des questions couvertes par les politiques d'équité en matière d'emploi en général, deux tendances sont ressorties des entrevues. Tout d'abord, la compréhension de l'équité en matière d'emploi concernant les femmes qui ne sont pas membres des trois autres groupes désignés était habituellement meilleure que pour toute autre catégorie désignée dans pratiquement toutes les provinces, même lorsque la question de l'expérience particulière des femmes qui faisaient aussi partie d'un autre groupe désigné était soulevée. Deuxièmement, la connaissance des questions concernant les femmes des minorités visibles variait considérablement selon le contexte sociopolitique particulier de la province. Cette observation n'a pas indiqué une faiblesse, mais au contraire l'importance d'un contexte élargi de lutte sociale, économique et politique, s'étendant au-delà des discussions politiques pour parvenir à l'équité. En Nouvelle-Écosse, on a constaté une sensibilité marquée envers les intérêts des Noires comme minorité visible. Au Manitoba, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Colombie-Britannique, les intérêts des femmes autochtones ont été signalés à maintes reprises. Au Nouveau-Brunswick, bien que ceci ne représente pas une question précise dans le processus d'entrevue, les intérêts des femmes francophones ont été sans cesse identifiés chez les personnes interrogées sous la rubrique des « femmes des minorités visibles », citant des exemples de discrimination dans le milieu de travail fondée sur la langue et la culture.

La présente recherche démontre que la mise en œuvre de telles politiques exige l'attention et la persévérance des porte-parole, qu'il y ait ou non une politique d'équité en matière d'emploi. La politique est nécessaire, il semble, mais non suffisante, pour parvenir à un climat menant à un soutien accru de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Bien que des profils statistiques ne soient pas disponibles, les nombreuses entrevues qui ont été menées révèlent certaines tendances communes.

Cela ne signifie pas que même dans les conditions et les contextes actuels et variés, il n'existe pas une diversité considérable sur le plan de l'orientation. Dans certains cas, des représentantes et des représentants de syndicats et d'organisations communautaires ont été plus sensibles aux questions d'équité en matière d'emploi que d'autres. Plus particulièrement, dans quelques provinces, on comprend très bien les répercussions particulières de la politique d'équité en matière d'emploi en général et sur les femmes membres de minorités visibles en

particulier, alors que dans d'autres cas, la connaissance des questions semble être beaucoup moins approfondie, voire inexistante.

Équité en matière d'emploi et syndicats

L'une des questions les plus importantes en ce qui concerne la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi en milieu de travail est le rôle des syndicats. La politique d'équité en matière d'emploi au niveau provincial et les mandats des syndicats provinciaux concernant l'équité en matière d'emploi peuvent se compléter, ce qui, en fait, se produit souvent. Ils pourraient aussi entrer en conflit. Nos résultats nous permettent de conclure qu'il n'y a rien de déterminé d'avance ou d'affirmé du point de vue de la structure en ce qui concerne les politiques des syndicats ouvriers au sujet de l'équité en matière d'emploi. Cela s'explique en partie par le fait que la politique et la loi d'équité en matière d'emploi opèrent différemment des politiques des syndicats.

La politique d'équité en matière d'emploi est essentiellement structurée comme une ligne directrice sur les pratiques d'emploi. Lorsqu'il y a des politiques ou des directives législatives, elles sont applicables par la direction sous forme de directives sur le recrutement, l'embauche, la promotion, le maintien et peut-être même les pratiques de congédiement. Que le milieu de travail soit syndiqué ou non n'est pas la question principale concernant la formulation de la politique d'équité en matière d'emploi. Toutefois, l'équité en matière d'emploi s'applique à tout le personnel actuel et éventuel lorsque l'on passe des questions stratégiques à la mise en application. Pour que la politique d'équité en matière d'emploi soit mise en œuvre le plus efficacement possible, il faut la collaboration de tout l'effectif.

Les syndicats sont toutefois définis comme des organisations qui représentent leurs membres dans le milieu de travail. Bien que de nombreux syndicats aient aujourd'hui des politiques axées sur la collectivité, à titre d'agents négociateurs, ils ne sont pas structurés pour représenter les employées et les employés qui n'ont pas encore été embauchés. De plus, la négociation collective englobe un processus de négociation, allant parfois jusqu'au conflit – y compris des griefs possibles, des interventions dans le milieu de travail ou des grèves. De même, la négociation pourrait aussi inclure un compromis important avec les employeurs.

Cette étude a porté sur le secteur public en tant que lieu d'élaboration de politiques et d'emploi. D'un point de vue historique, aux niveaux fédéral et provincial, l'emploi dans l'industrie des services a connu une expansion après la Seconde Guerre mondiale, les emplois étant principalement occupés par des ouvrières. Depuis les années 1970, l'expansion a cessé, et les années 1990 ont été caractérisées par une contraction de l'industrie des services. Toutefois, les femmes représentent toujours une majorité importante des employées et des employés[18]. À cet égard, les tendances au Canada ont été semblables à celles des autres démocraties occidentales libérales avancées. Bien que les femmes aient été payées moins que les hommes qui font un travail semblable, et aient été confrontées à de la discrimination dans les promotions, elles ont représenté la majeure partie de la population active. À l'heure actuelle, dans chaque province, les femmes qui travaillent dans le secteur public ont une tradition établie d'organisation de syndicats et de négociation collective, y compris la

négociation de droits plus importants à titre d'employées, touchant surtout des questions comme le congé de maternité ou la parité salariale.

Contrairement à la loi ou à la politique d'équité en matière d'emploi, qui est appliquée au moyen de mécanismes particuliers, les conventions collectives sont, par définition, temporaires et transitoires. Les droits et les obligations sont négociés et peuvent être menacés d'élimination, échangés, minés ou renforcés, au cours de négociations ultérieures. Les dirigeants syndicaux sont élus et peuvent changer au fil du temps; de même, les niveaux de participation et d'engagement de la base syndicale dans n'importe quelle section locale d'un syndicat peuvent varier. Enfin, les syndicats sont des organisations qui établissent des positions de principe et s'engagent dans des conventions où diverses positions sont débattues. Les syndicats du secteur public considérés dans le cadre de cette étude avaient souvent de longs historiques de débats et de discussions internes concernant la pertinence et la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi pour leurs membres.

Bien que l'on ait tenté de considérer ces questions dans cette étude, certaines des provinces étaient représentées par un grand nombre de syndicats, et les syndicats comptaient souvent diverses conventions collectives pertinentes. Un aperçu complet de la politique des syndicats concernant l'équité en matière d'emploi au niveau provincial dépasse la portée de cette enquête. La recherche indique, néanmoins, que certaines conventions collectives comprennent explicitement un libellé visant à mettre en œuvre l'équite en matière d'emploi. Ces conventions lient à la fois les employeurs, les employées et les employés pendant la durée du contrat. Au moins en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Saskatchewan, les conventions collectives des principaux syndicats incluent un libellé sur l'équité en matière d'emploi ou des exposés de principes officiels[19].

Certains dirigeants syndicaux sont déjà arrivés à la table de négociation munis d'un mandat exprimé très clairement et d'une politique organisationnelle visant à préconiser l'équité en matière d'emploi pour leurs membres. Il y a aussi des porte-parole de l'équité en matière d'emploi dans le mouvement ouvrier qui continuent de livrer une lutte presque aussi difficile au sein de leurs propres organisations que celle qui se joue au sein de la fonction publique. De même, les dirigeants syndicaux ont divers types de relations avec les responsables de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi au gouvernement.

Dans deux provinces, les responsables de la mise en œuvre sont convaincus que les syndicats constituent l'un des plus grands obstacles à l'avancement de l'équité en matière d'emploi. Cependant, les entrevues menées dans les autres provinces indiquent que les syndicats sont persuadés que l'équité en matière d'emploi est un moyen de protéger les intérêts de tous les travailleurs et les travailleuses et qu'elle devrait être appuyée dans les négociations de contrats et les griefs. Il a été plus difficile de déterminer comment un tel soutien a été rendu opérationnel, compte tenu surtout de l'écart dans les niveaux de résistance ou de défense associés à l'équité en matière d'emploi parmi les divers gouvernements provinciaux, en leur capacité d'employeurs.

Une question particulière qui a été abordée est celle de la relation entre les droits d'ancienneté et l'équité en matière d'emploi. Diverses réponses ont expliqué ce rapport. Dans au moins deux syndicats du secteur public, l'équité en matière d'emploi à l'intérieur du secteur public est définie en partie en fonction de certains postes désignés où seuls les membres d'un groupe cible visé par l'équité en matière d'emploi peuvent présenter leur candidature. Une fois l'équité ainsi définie, l'ancienneté sert de critère pour différencier une candidate ou un candidat de l'autre dans le groupe désigné.

Un autre représentant syndical a vu la question de l'ancienneté comme un moyen d'empêcher le favoritisme ou les passe-droits dans les promotions. Avec l'équité en matière d'emploi, les critères de promotion doivent être très clairs et associés uniquement aux exigences du poste. L'équité en matière d'emploi a été vue comme un complément aux droits d'ancienneté.

De façon semblable, un autre représentant syndical clé a traité de cette question en fonction de divers mécanismes de lutte contre les pratiques de gestion arbitraires, dans le passé et à l'heure actuelle. Le principe de l'ancienneté dans le milieu de travail, comme on l'a affirmé, a été institué et défendu dans le mouvement ouvrier au Canada et sur la scène internationale pour voir à ce que les personnes qui avaient accumulé plusieurs années d'expérience ne puissent être arbitrairement victimes de représailles ou congédiées, tout particulièrement si elles se disputaient avec un employeur ou préconisaient de meilleures conditions de travail. Avec l'évolution à l'époque moderne de la population active, avec l'arrivée permanente d'un plus grand nombre de femmes et d'immigrantes et d'immigrants parmi la population active canadienne, la mise en place d'un système d'équité en matière d'emploi pour l'embauche, le maintien de l'effectif et les promotions a été une façon de protéger les travailleuses et les travailleurs des pratiques de gestion arbitraires. Dans une telle optique, on a estimé que les principes d'équité en matière d'emploi soutenaient et renforçaient les principes de l'ancienneté dans le milieu de travail.

Un autre représentant syndical a maintenu que les principes d'équité en matière d'emploi sont essentiels à la stratégie de négociation collective du syndicat. En Ontario, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse du moins, les syndicats ont activement exercé des pressions ou participé à la formulation de la politique d'équité en matière d'emploi.

Une représentante syndicale a décrit une situation où un débat avait entouré l'embauche d'une personne handicapée pour un poste désigné dans un milieu de travail au gouvernement. Cette embauche ayant été contestée par d'autres syndicalistes pour violation de l'ancienneté, on lui a demandé de faire enquête. Elle a affirmé qu'il était dans l'intérêt des travailleuses et des travailleurs physiquement aptes d'encourager la participation du nouvel employé. L'embauche était en fait une contre-mesure au déni historique de la possibilité d'accumuler de l'ancienneté dans le milieu de travail qui découlait de pratiques de gestion discriminatoires. Elle a fait valoir que le manque d'ancienneté du nouvel employé n'était pas la faute de ce dernier, mais un problème systémique. Elle a eu gain de cause et la résistance s'est transformée en appui pour le poste et pour l'employé.

On ne devrait pas supposer que tous les résultats sont inévitablement positifs. Dans plusieurs cas, on a estimé que les réalisations de l'équité dans le milieu de travail pouvaient être menacées par une restructuration importante du gouvernement. Les préoccupations relatives à l'ancienneté, dans de telles circonstances, pourraient être assimilées à la protection des emplois de certaines employées ou de certains employés, qui peuvent ensuite avoir l'impression que toute augmentation de l'emploi représente une menace possible à leurs propres postes. Dans de tels cas, un groupe de travailleuses et de travailleurs peut s'opposer à un autre et des divisions relatives à la race et au sexe peuvent s'ensuivre. Un accès égal à l'emploi dépend de l'existence d'emplois et de possibilités d'avancement. Dans une ère de compressions, de rationalisation et de mises à pied, l'équité en matière d'emploi peut être réduite à des questions de maintien et de promotion parmi des groupes de travailleuses et de travailleurs de plus en plus restreints. Les questions de recrutement et d'accès deviennent subsumées aux préoccupations de budget équilibré. Les risques que courent les groupes les plus vulnérables de travailleuses et de travailleurs dans de telles conditions, et en particulier les femmes des minorités visibles, sont très importants.

9. VERS DE NOUVELLES MESURES : LE PROGRAMME D'ACTION

Les constatations qui précèdent suggèrent que l'impasse dans laquelle se trouve l'équité en matière d'emploi comporte deux aspects très épineux. Le premier aspect, décrit dans le chapitre 7, c'est que le discours sur l'équité compte des obstacles conceptuels et idéologiques quant à la définition, à la compréhension et à la normalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi. Ces obstacles sont profondément enracinés dans des oppressions historiques qui affectent la société en général, mais qui sont exprimées de façon subtile même chez les personnes les plus déterminées à supprimer les obstacles et à mettre en œuvre l'équité. Le deuxième aspect, décrit dans le chapitre 8, c'est que les contradictions entre les objectifs des différents intervenants et intervenantes au sein des fonctions publiques canadiennes créent des frustrations, des craintes et des impasses qui doivent être réglées au moyen d'initiatives politiques qui incluent, mais qui vont aussi au-delà, des questions stratégiques. On a aussi identifié toute une gamme de domaines où des initiatives en matière de politiques à court terme pourraient être entreprises et où on pourrait commencer à éliminer les obstacles à la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi auxquels sont confrontées les femmes appartenant à des minorités visibles.

Différences provinciales dans les politiques et les pratiques d'équité en matière d'emploi

Comme on l'a signalé au chapitre 3, de grandes différences existent dans la structure et l'application des politiques d'équité en matière d'emploi à travers le Canada. Ce ne sont pas simplement des différences sur le plan de l'efficacité, mais des expressions importantes de la divergence des cultures politiques d'une province à l'autre. Les provinces ont des antécédents politiques et des priorités sociales et économiques très différents. Ces différences sont exprimées dans une variété de discours provinciaux, qui établissent des identités régionales distinctes, et qui sont formulées en termes idéologiques. Ces différences indiquent qu'il est important d'élaborer des politiques et des pratiques adaptées au contexte, dans le but de comprendre ce qui fonctionnera pour une population particulière et dans un ensemble de circonstances. D'autre part, certains des écarts sont attribuables à des inégalités en ce qui concerne la formation, la mise en œuvre et l'expérience. Dans ces conditions, les recommandations de principe suivantes sont indiquées.

Recommandation n°1 : Reconnaître ce qui fonctionne dans un contexte géopolitique particulier.

Comme le montrent les récents débats politiques nationaux, il existe de nombreux aspects de la société canadienne pour lesquels une politique « uniformisée » ne convient pas; l'équité en matière d'emploi en est un. À court terme, du moins, des politiques qui correspondent aux cultures législatives et à celles des fonctions publiques des différentes provinces du Canada doivent être formulées. Cela ne signifie pas que l'identité régionale devrait servir d'excuse pour éviter d'amorcer des changements, mais bien que ces changements ne seront efficaces que s'ils sont adaptés à un paysage particulier.

Recommandation n°2 : Adapter les politiques d'équité en matière d'emploi aux caractéristiques démographiques locales.
Bien sûr, les politiques d'équité en matière d'emploi doivent être équitables pour toutes et tous et s'appliquer à tous les groupes désignés. Cependant, des programmes de mesures spéciales devraient être élaborés en tenant compte des besoins particuliers des collectivités locales, par exemple les populations autochtones du Nord, les collectivités d'origine asiatique en Colombie-Britannique et les collectivités afro-canadiennes en Nouvelle-Écosse. Ces endroits, où l'on compte les principales collectivités minoritaires, ainsi que le plus grand nombre absolu d'employées et d'employés appartenant à des minorités visibles, ont actuellement les taux de représentation les plus faibles par rapport à la taille de la population active.

Recommandation n° 3 : Créer des mécanismes pour partager et comparer les stratégies d'équité en matière d'emploi entre les provinces.
Les auteures ont été surprises de découvrir à quel point la discussion sur l'équité en matière d'emploi traverse peu les frontières interprovinciales, soit en ce qui concerne la politique ou la fonction publique, ou entre les syndicats d'employées et d'employés provinciaux. Au plus haut niveau politique, l'équité en matière emploi devrait figurer à l'ordre du jour des réunions des premiers ministres pour qu'ils puissent en discuter. En ce qui concerne la mise en œuvre, la communication et la collaboration pourraient être facilitées par la création de réseaux interprovinciaux, de conférences syndicales mixtes, de conférences syndicales-patronales et de programmes coopératifs de formation nationaux.

Recommandation n° 4 : Procéder à des recherches comparatives afin de déterminer quelles pratiques provinciales sont les plus efficaces.
Il n'y a pour ainsi dire pas eu de recherches publiées qui comparent les politiques provinciales d'équité en matière d'emploi et les résultats. Bien que la présente recherche établisse une comparaison provinciale très préliminaire, il y a un grand besoin de recherche afin de procéder à une analyse plus détaillée et plus poussée. Une telle analyse doit tenir compte non seulement des problèmes évidents des différences dans la législation et les politiques, mais aussi des différences dans la culture politique et les antécédents institutionnels qui affectent le climat de changement.

Favoriser l'engagement

Favoriser l'engagement envers l'équité en matière d'emploi est peut-être l'objectif le plus difficile à atteindre puisqu'il exige des changements fondamentaux d'idéologie, qui ne sont normalement pas réalisés uniquement grâce à des modifications apportées aux politiques et aux pratiques. La plupart des personnes interrogées étaient non seulement engagées, mais passionnées dans leur désir de rendre les politiques d'équité en matière d'emploi plus efficaces. Beaucoup ont aussi exprimé de la frustration en raison du manque d'engagement dans divers autres secteurs de responsabilité. Plusieurs aspects de la politique se dégagent comme étant favorables à la création de l'engagement.

Recommandation n° 5 : Favoriser l'échange d'information, pour que l'engagement soit fondé sur une compréhension et des buts communs.
Les auteures ont été très impressionnées par le niveau d'engagement des administrations en mesure de réunir régulièrement toutes et tous les porte-parole de l'équité. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont des comités consultatifs provinciaux sur l'équité en matière d'emploi, qui rassemblent des représentantes et des représentants du gouvernement et des syndicats. Au niveau fédéral, mentionnons le Comité interministériel d'équité en emploi qui comprend des membres du Secrétariat du Conseil du Trésor, des ministères et des organismes du gouvernement fédéral, quatre comités consultatifs qui représentent les groupes désignés, le Conseil national mixte/Comité consultatif mixte sur l'équité en emploi qui réunit le gouvernement et les syndicats et un comité mixte au niveau des sous-ministres. De tels comités, lorsqu'ils fonctionnent efficacement, augmentent non seulement la circulation de l'information, mais soulignent également le fait que la réalisation de l'équité est un partenariat dans lequel divers groupes ont un grand intérêt.

Recommandation n° 6 : Trouver des moyens efficaces de communiquer les programmes et les politiques d'équité en matière d'emploi à tous les intervenants et les intervenantes.
La recherche préliminaire laisse supposer que l'aspect le plus sérieux du ressac contre l'équité en matière d'emploi est la crainte ou, dans certains cas, les tactiques alarmistes. La façon la plus efficace de contrer le ressac est de voir à ce que toutes les personnes qui ont un intérêt dans l'équité en matière d'emploi soient pleinement informées des buts, des attentes et de la raison d'être de mesures efficaces. L'information aide les membres de groupes désignés à se servir plus efficacement des programmes et accroît la compréhension et l'acceptation chez les membres de groupes non désignés.

Recommandation n° 7 : Adopter des politiques dotées de lignes directrices claires et d'objectifs qui ne peuvent facilement être ignorés et qui sont de préférence enchâssées dans la loi.
Malgré une antipathie envers la loi chez la plupart des personnes interrogées, cette étude semble indiquer que la législation est le moyen le plus efficace de promouvoir l'équité à l'aide de lignes directrices claires et sans équivoque, qui créent des obligations fermes. Bien qu'un milieu sain soit aussi important, la relation entre l'obligation et l'engagement doit être soutenue par une responsabilisation aussi ferme que possible.

Recommandation n° 8 : Augmenter progressivement les objectifs plutôt que de les maintenir au même niveau.
L'équité en matière d'emploi est une cible mobile, parce que le contexte social et les valeurs communautaires changent, mais aussi parce que chaque réussite crée de nouveaux besoins. Les objectifs, qu'ils soient exprimés sous forme numérique ou qualitative, doivent être révisés et modifiés régulièrement afin de voir à ce qu'ils soient réalistes et réalisables.

Recommandation n° 9 : Intégrer le renforcement positif dans le système.
Le renforcement positif se manifeste de différentes façons, notamment au moyen de concours et de récompenses pour les progrès réalisés, ce qui est le cas au niveau fédéral, ainsi que par un système valable de reconnaissance des réalisations. La reconnaissance publique des

réalisations, à l'aide de bulletins, de rapports annuels ou de reportages dans les médias, augmente aussi bien l'engagement que la sensibilisation.

Rapports

La quantité d'information sur les politiques et les programmes provinciaux d'équité en matière d'emploi varie, mais constitue en général un problème important. Alors qu'au niveau fédéral, une foule de renseignements sont disponibles, seule la Saskatchewan a fourni de l'information écrite, complète et détaillée dans le cadre de la présente étude.

Recommandation n° 10 : Exiger des rapports annuels détaillés sur les réussites dans le domaine de l'équité en matière d'emploi.
Les provinces qui ont un système de rapports obligatoires sont aussi celles où l'équité en matière d'emploi est la plus avancée et où l'on retrouve un niveau supérieur de responsabilisation. Les rapports devraient être publiés et diffusés à grande échelle.

Recommandation n° 11 : Créer du matériel didactique efficace afin de fournir de l'information sur l'équité en matière d'emploi.
Le matériel didactique efficace joue un rôle important pour renseigner toutes les personnes intéressées sur leurs obligations et les besoins des autres, en plus d'atténuer les craintes fondées sur l'ignorance et de maintenir l'engagement. La Saskatchewan a récemment produit une excellente publication intitulée *Road to Equity: Hope for Diversity* (1998), qui est une initiative conjointe syndicale-patronale. Non seulement une telle publication rejoint-elle un grand nombre de personnes, mais elle peut constituer un moyen très efficace de sensibilisation et favoriser la collaboration entre les personnes qui ont participé à sa publication. De même, les groupes consultatifs de la fonction publique fédérale ont produit une série de publications qui permettent de comprendre, plus efficacement que n'importe quel autre moyen, les conditions auxquelles font face les membres des différents groupes désignés.

Faire fonctionner l'équité en matière d'emploi

Seules, la loi et les politiques auront une incidence limitée, à moins qu'elles ne soient soutenues par des mesures particulières qui assurent un effet maximal. Diverses mesures ont été élaborées au niveau fédéral ces dernières années, avec plus ou moins de succès, mais on en a relevé très peu au niveau provincial.

Recommandation n° 12 : Faire participer toutes les parties intéressées à la consultation sur les programmes d'équité en matière d'emploi et les encourager à la collaboration.
Les syndicats, les groupes de travailleuses et de travailleurs et autres possèdent beaucoup d'information et d'expertise qui ensemble peuvent ajouter à l'efficacité des programmes d'équité en matière d'emploi. Leur participation accroît leur intérêt et leur engagement et facilite une formation de niveau supérieur. La consultation et la collaboration devraient être sérieuses et respectueuses.

Recommandation n°13 : Utiliser la dotation en personnel désigné pour accroître la représentation dans les secteurs où le manque de représentation est le plus sérieux.
La présente recherche a révélé que la dotation en personnel désigné fonctionne très efficacement en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, où elle est sanctionnée par convention collective. Des éléments probants semblent indiquer aussi que, peu importe l'étendue ou l'efficacité des autres aspects des programmes d'équité en matière d'emploi, il est important, en premier lieu, d'augmenter les nombres puisqu'une amélioration rapide se produit une fois les nombres critiques atteints, tout particulièrement dans le cas des groupes désignés, comme les femmes appartenant à des minorités visibles, qui sont les plus sous-représentées et qui sont confrontées aux effets résiduels marqués de l'oppression historique. Aucune méthode n'est plus efficace que la dotation en personnel désigné, mais elle doit être faite selon des lignes directrices minutieuses et en consultation complète avec les agents négociateurs.

Recommandation n° 14 : Créer des mécanismes puissants et efficaces afin de contrôler les résultats de l'équité en matière d'emploi et de parvenir à la conformité.
Selon les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* du gouvernement fédéral, tous les ministères doivent établir des objectifs, examiner les systèmes d'emploi afin de les évaluer et de supprimer les obstacles à un plein accès en plus de se soumettre à des vérifications indépendantes de la conformité de l'équité en matière d'emploi, entreprises par la Commission canadienne des droits de la personne. Les auteures sont d'avis que ce procédé constitue le moyen le plus efficace d'assurer que les politiques d'équité en matière d'emploi sont prises au sérieux et que les progrès se poursuivront selon un plan d'action raisonnable.

Mesurer les résultats de l'équité en matière d'emploi

Bien que les auteures affirment, tout au long de ce rapport, que l'équité en matière d'emploi est plus que des chiffres, ceux-ci sont importants en tant que mesure partielle du succès et comme fondement pour évaluer les besoins des groupes désignés.

Recommandation n° 15 : Ventiler les données sur l'équité en matière d'emploi selon le sexe dans les trois autres groupes désignés.
Pendant de nombreuses années, les porte-parole de l'équité en matière d'emploi se sont plaints auprès des gouvernements que la méthode de rapport statistique qui ne permet pas une ventilation selon le sexe ne peut reconnaître les différences fondées sur le sexe qui peuvent se présenter dans les trois autres groupes désignés. Ces dernières années, certaines administrations, tout particulièrement le gouvernement fédéral, ont commencé à fournir des données sur la représentation selon le sexe pour tous les groupes, mais celles-ci ne comptent toujours aucune répartition dans les catégories analytiques, par exemple l'embauche, les cessations d'emploi, les promotions, les répartitions par profession et par région, ce qui risque de dissimuler des caractéristiques très importantes des femmes dans ces catégories minoritaires.

Recommandation n° 16 : Faire en sorte que les fonctionnaires provinciaux travaillent ensemble à la normalisation des mesures et des rapports statistiques.
L'une des principales difficultés rencontrées afin de comparer les résultats provinciaux sur l'équité en matière d'emploi a été la non-disponibilité de données. L'information obtenue de

quatre provinces est fondée sur des critères entièrement différents. Si l'on reconnait que la collecte de données est en soi un exercice idéologique, la normalisation des données est un objectif difficile, mais qui assurerait une bien meilleure compréhension de la représentation.

Qui est responsable du dossier de l'équité en matière d'emploi?

Le dossier de l'équité en matière d'emploi est peut-être plus variable, en ce qui concerne les structures des fonctions publiques provinciales, que tout autre élément. Dans certaines provinces, en particulier l'Alberta et l'Ontario, il est difficile, voire impossible, d'identifier un bureau ou des personnes qui ont une responsabilité directe. Dans d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, les responsabilités hiérarchiques sont claires et bien indiquées. Les auteures croient qu'il est absolument indispensable que les responsabilités soient précisées aussi clairement que possible.

Recommandation n°17 : Faire de l'équité la responsabilité de tous, mais établir un mandat clair pour ce qui est de l'administration de l'équité.
L'affirmation séduisante, mais simpliste, selon laquelle l'équité en matière d'emploi est la responsabilité de tout le monde peut facilement avoir comme résultat qu'elle n'est la responsabilité de personne. L'équité en matière d'emploi a besoin d'une bonne direction et d'une administration efficace, assurées par des gens qui possèdent la formation et les compétences nécessaires pour élaborer et mettre en application les politiques et les pratiques. La responsabilité doit être renforcée également, mais de façon différente, pour les personnes qui occupent les postes les plus importants et qui sont responsables de la mise en œuvre quotidienne.

Recommandation n° 18 : Charger exclusivement au moins une personne, dans chaque ministère, de l'administration de l'équité en matière d'emploi.
Au sein de la plupart des ministères provinciaux où des agentes et des agents s'occupent de l'équité en matière d'emploi, ces personnes consacrent leur temps à l'équité en matière d'emploi et à d'autres fonctions, habituellement liées aux ressources humaines. Parce que l'équité en matière d'emploi est un processus à long terme comparativement à certains des besoins urgents qui se présentent dans l'administration quotidienne des ressources humaines, elle est très souvent reléguée au bas de la liste des priorités. De plus, les personnes qui ne peuvent consacrer tout leur temps à l'équité en matière d'emploi ont tendance à utiliser le temps dont elles disposent pour des tâches comme la rédaction de rapports et à passer peu de temps à l'élaboration de programmes, à la formation ou à la pensée créatrice.

Recommandation n°19 : Préciser clairement les récompenses prévues pour l'atteinte des objectifs et la réalisation des responsabilités liées à l'équité en matière d'emploi ainsi que les sanctions prévues en cas contraire.
Il est trop facile de blâmer les autres ou « le système » lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Cette attitude a été relevée surtout chez les personnes qui assument les principales responsabilités au titre de l'équité en matière d'emploi. Dans une atmosphère très positive et constructive plutôt que punitive, il est essentiel d'énoncer très clairement que les résultats sont importants. La meilleure façon de transmettre le message est d'accroître la responsabilité

et d'intégrer l'équité en matière d'emploi aux examens annuels du rendement ou à d'autres mécanismes d'évaluation, à tous les niveaux, y compris celui des sous-ministres.

Formation, formation et formation

Hormis la formulation de politiques et de lois efficaces, la formation est probablement l'élément le plus important pour parvenir à l'équité en matière d'emploi. Les programmes de formation varient énormément d'une province à l'autre, aussi bien en contenu qu'en importance.

Recommandation n° 20 : Favoriser la collaboration à l'échelle nationale dans le domaine des normes de formation en équité en matière d'emploi.
Il n'y a actuellement pratiquement aucune collaboration interprovinciale en ce qui concerne les normes de formation. Au Canada, la formation sur l'équité en matière d'emploi est essentiellement dispensée par des entreprises privées d'experts-conseils, qui ont des approches très différentes et qui assurent une prestation dont la qualité est extrêmement variable. Toutefois, des normes communes et une collaboration profiteraient beaucoup à toutes et à tous les porte-parole de l'équité en matière d'emploi. Une plus grande sensibilisation à ce que font les autres augmenterait la qualité des trousses de formation locales.

Recommandation n° 21 : Intégrer les programmes de formation au contexte sociopolitique.
Une formation efficace sur l'équité en matière d'emploi va au-delà des préoccupations immédiates de la gestion des ressources humaines, pour traiter des processus sociaux plus vastes qui permettent l'oppression systémique. Il faut comprendre que le racisme, le sexisme, l'homophobie et la discrimination à l'égard des personnes handicapées sont le fondement de l'iniquité en emploi.

Recommandation n° 22 : Voir à ce que les programmes de formation en équité en matière d'emploi atteignent l'ensemble de la population active, et ce, à tous les niveaux.
Divers programmes de formation sont nécessaires pour assurer la participation de l'ensemble des fonctionnaires en fonction de leurs postes respectifs. La formation pour la fonction publique entière devrait être obligatoire et continue, avec une progression intégrée au fil du temps. Le concept de formation des formatrices et des formateurs réussit très bien à accroître le savoir-faire et à susciter un plus grand engagement.

Recommandation n° 23 : Veiller à ce que la formation en équité en matière d'emploi aborde tous les aspects des relations dans le milieu de travail et soit intégrée à tous les autres programmes de formation.
Bien que la formation en équité en matière d'emploi soit importante, il est tout aussi important de reconnaître qu'une composante de l'équité touche tous les aspects du travail et de la formation, des cours techniques aux cours de gestion des ressources humaines et de communication. Il est essentiel que l'équité en matière d'emploi ne soit pas isolée dans une compétence distincte. La formation sur l'équité en matière d'emploi devrait faire partie des compétences exigées de tous les formateurs et les formatrices.

Anticiper et contrer le ressac

Le spectre du ressac est une préoccupation importante pour la plupart des personnes interrogées. À la suite des événements récents en Ontario, cette préoccupation a pris des proportions plus grandes que jamais. Les auteures croient qu'il s'agit là d'un obstacle important à l'élaboration de la politique d'équité en matière d'emploi dans un certain nombre de provinces. Le ressac est le goulot d'étranglement de l'étape actuelle de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi.

Recommandation n° 24 : Fournir de l'information efficace afin de contrer le ressac.
Le ressac est efficace en raison de la crainte de l'opposition politique qu'il réussit à susciter. Cette crainte peut être contrée si on explique efficacement au personnel le fonctionnement de l'équité et si on lui fournit des moyens efficaces pour contrer les arguments mis de l'avant.

Recommandation n° 25 : Élaborer des programmes de formation particuliers et des ateliers qui traitent du phénomène de ressac.
Les politiques gouvernementales efficaces sont celles qui comportent des mécanismes pour aborder les questions du jour. Dans le climat actuel, cela signifie réunir des gens expérimentés afin qu'ils réfléchissent de manière créative aux meilleures façons de contrer le ressac dans leurs propres administrations.

La politique d'équité en matière d'emploi et les femmes des minorités visibles

Les résultats de l'étude suggèrent que les femmes des minorités visibles souffrent le plus des conséquences de l'oppression historique dans les fonctions publiques canadiennes. Elles sont parmi les moins représentées, du point de vue numérique, et les discussions sur l'équité en matière d'emploi indiquent que leur situation est la moins bien comprise. Cette situation exige des initiatives stratégiques très précises.

Recommandation n° 26 : Élaborer des programmes et une politique de formation antiraciste à tous les niveaux de la fonction publique.
Seul des programmes antiracistes précis auront raison des effets systémiques très répandus des pratiques, des attitudes et des croyances racistes. Dans le contexte actuel, les pratiques racistes sont rarement le racisme ouvert du passé, mais les effets subtils de tendances historiques établies de longue date. Elles doivent être contrées au moyen de programmes de formation systémiques, obligatoires pour tout le personnel. Un programme de formation intitulé *Walk a Mile in My Moccasins*, créé par la coordonnatrice de l'équité en matière d'emploi du Manitoba, Louise Chippewa, en est un excellent exemple, qui pourrait être appliqué à un programme semblable, afin de traiter de la situation des femmes des minorités visibles.

Recommandation n° 27 : Travailler avec les collectivités locales, tant pour développer les caractéristiques particulières des politiques d'équité en matière d'emploi que pour assurer un accès facile à la fonction publique aux groupes particulièrement défavorisés.
L'extension des services aux collectivités est un aspect fondamental d'à peu près tous les programmes efficaces d'équité en matière d'emploi. La présente recherche suggère que les

personnes-ressources dans la collectivité réagissent aussi aux conditions locales afin de répondre aux besoins particuliers des collectivités des différentes régions du pays et de démontrer du respect par rapport à leurs situations particulières. La Nouvelle-Écosse, où des rapports précis ont été établis avec la collectivité afro-canadienne, offre un exemple en principe d'une telle approche.

Cette recommandation est tout particulièrement importante, les entrevues ayant démontré que les responsables de la mise en œuvre des politiques d'équité en matière d'emploi sont souvent mal renseignés sur la situation des femmes appartenant à des minorités visibles. Il est important que les groupes de la collectivité jouent un rôle de premier plan.

Recommandation n° 28 : Élaborer des programmes visant à améliorer les compétences et les possibilités des femmes appartenant à des minorités visibles.
Les femmes qui sont membres de minorités visibles doivent être promues plus rapidement à plus de postes et atteindre des niveaux plus élevés au moyen de programmes qui améliorent leurs compétences. De tels programmes doivent être fondés sur la consultation avec les employées actuelles et éventuelles appartenant à des minorités visibles, afin de cibler leurs besoins particuliers. Ces programmes doivent aussi intégrer des composantes axées sur l'avancement professionnel et le maintien en poste.

10. ORIENTATIONS FUTURES : PROCHAINE PHASE D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

La présente étude indique que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada sont extrêmement variables et irrégulières. En général, de profondes améliorations et des changements considérables sont nécessaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des cadres stratégiques actuels des gouvernements provinciaux. Les auteures ont toutefois été impressionnées par le niveau de compétence, d'intérêt et d'engagement manifesté par les intervenantes et les intervenants partout au pays, mais ont été déconcertées par le nombre de questions posées dans leur analyse qui sont demeurées sans réponse.

Ce travail a exposé et contribué à expliquer quelques-uns des obstacles à une mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi, ainsi que certaines des possibilités. Malgré une restructuration politique et économique importante dans pratiquement toutes les administrations, et en dépit d'une réaction plus ou moins brutale aux principes d'équité en matière d'emploi, les auteures croient qu'il existe en ce moment un besoin pour des changements progressifs d'envergure afin d'étendre l'équité et que les moyens pour y arriver sont en place. Les responsables de l'élaboration des politiques doivent examiner d'un oeil critique les arguments qui, au nom de l'équité, pourraient favoriser l'inactivité, comme l'effet de ressac ou les contraintes économiques. Les préoccupations selon lesquelles l'équité en matière d'emploi est trop coûteuse à l'heure actuelle doivent être considérées avec circonspection. Bien que le secteur public ait été enclin à réduire les programmes sociaux en raison de contraintes financières et d'idéologies politiques aux niveaux fédéral et provincial, dans certaines industries du secteur privé –surtout les opérations bancaires – l'équité en matière d'emploi n'a pas été victime de cette logique, mais a plutôt a été considérée « bonne pour les affaires ».

De plus, dans le cadre de la politique d'équité en matière d'emploi, on a constaté des progrès considérables dans la catégorie désignée des « femmes », quoique davantage sur le plan de la représentation que de la répartition, mais le retrait d'obstacles inéquitables demeure toujours une question importante. Néanmoins, la compréhension généralisée des enjeux qui intéressent les femmes est considérablement supérieure à celle des trois autres groupes. Cela constitue une source de préoccupation surtout pour les femmes autochtones, handicapées ou membres d'une minorité visible. Il faut accorder une plus grande priorité aux besoins particuliers de ces groupes à tous les égards, tant au niveau fédéral que provincial.

En particulier, les besoins des femmes appartenant à des minorités visibles demeurent tout à fait au bas de la liste des priorités du programme d'équité en matière d'emploi. Les interprétations mal avisées, fondées sur des préjugés culturels et raciaux de leur situation, correspondent au problème le plus critique relevé lors des entrevues menées pendant cette étude. Les auteures ne peuvent que supposer que si un nombre aussi grand de personnes engagées, qui comprennent le mieux l'équité en matière d'emploi ont de la difficulté à rejeter les stéréotypes concernant les femmes membres de groupes minoritaires dans le milieu de travail, alors le problème est beaucoup plus important et sérieux qu'on ne le reconnaît

généralement. Presque toutes les personnes interrogées partageaient ce point de vue, mais il reste beaucoup à faire afin de comprendre les enjeux et d'élaborer des politiques efficaces.

Bref, cette étude est en somme la pointe d'un immense iceberg. Les auteures considèrent cette recherche comme étant expérimentale et espèrent qu'elle pourra constituer le fondement d'une éventuelle étude beaucoup plus approfondie. Toutefois, compte tenu des paramètres de cette recherche, les auteures croient pouvoir identifier certains problèmes généraux de définition et de clarté concernant la nature de la politique d'équité en matière d'emploi.

De l'avis des auteures, l'équité en matière d'emploi exige une approche éprouvée et proactive. La mise en application réussie de la politique d'équité en matière d'emploi suppose une prise de conscience et la connaissance d'une situation qui doit être changée car elle est fondée sur une condition auparavant inéquitable. L'équité en matière d'emploi ne peut être efficacement mise en œuvre uniquement par l'élaboration d'initiatives de politiques gouvernementales ou par un décret législatif, bien que ceux-ci soient importants. Pour être efficace, il faut aussi prendre conscience et connaissance de la diversité de la population et de la spécificité des groupes désignés. L'absence d'équité dans les pratiques d'emploi peut sembler neutre mais, en réalité, il est probable qu'elle favorisera le *statu quo* qui est discriminatoire ou entaché de préjugés envers des groupes particuliers ou des personnes.

Les obstacles structurels importants auxquels font face dans la société les femmes appartenant à des minorités visibles – y compris les questions de langue, les droits d'immigration, les possibilités de s'instruire, les responsabilités familiales, la présence ou le manque de réseaux de soutien propres à la culture, le racisme en général et les formes sexuellement explicites de racisme, le sexisme en général et les formes explicites de sexisme à caractère raciste – doivent être compris pour qu'on puisse les contrer efficacement dans un contexte d'emploi équitable. Il faut d'abord reconnaître l'existence du racisme en tant qu'élément profondément enraciné et durable de la société dans son ensemble. Les progrès à partir de là doivent se poursuivre sur divers fronts, en réglant les problèmes de société plus importants et en élaborant des programmes particuliers en vue de contrer leurs effets dans le contexte de la fonction publique. Les politiques de la fonction publique, tout comme celles du gouvernement fédéral, doivent jouer un rôle de leadership important à cet égard.

La politique d'équité en matière d'emploi suppose aussi une approche éprouvée et proactive. Alors que la politique et les pratiques d'équité en matière d'emploi sont axées, par définition, sur un milieu de travail, un ministère ou une industrie en particulier, pour que l'engagement en faveur de l'équité soit efficace, il faut nécessairement comprendre les pratiques discriminatoires présentes bien au-delà du milieu de travail immédiat. De plus, en faisant effectivement participer la société dans son ensemble, les gouvernements risqueront moins de favoriser un ressac et auront sans doute une plus grande influence à l'extérieur de la fonction publique.

Une mise en application efficace de l'équité en matière d'emploi requiert aussi la promotion d'une interaction éclairée et le développement d'un climat de collaboration et de soutien mutuel chez les groupes divers et multiples qui font maintenant partie en permanence de la mosaïque démographique du Canada. Il s'agit d'un objectif ambitieux et les auteures

n'oseraient suggérer qu'elles ont trouvé la solution au problème. Elles sont, par contre, convaincues que cet objectif est celui qu'il faut poursuivre et qu'il est possible de prendre des mesures concrètes pour en assurer l'atteinte à condition que la volonté politique soit suffisante.

ANNEXE I : TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 : Disponibilité de la population active dans les groupes désignés

Disponibilité	Groupe désigné (%)			
	Femmes	Autochtones	Personnes handicapées	Membres de minorités visibles
Échelle nationale	45,9	2,0	4,8	10,4
Terre-Neuve	45,0	2,3	2,0	0,7
Île-du-Prince-Édouard	46,5	0,7	4,9	1,1
Nouvelle-Écosse	45,6	1,0	6,9	3,0
Nouveau-Brunswick	45,6	1,2	5,7	1,1
Québec	45,0	0,8	2,9	5,4
Région de la capitale nationale	52,2		5,5	
Ontario	46,7	1,1	5,2	14,6
Manitoba	46,0	7,6	5,3	7,1
Saskatchewan	45,5	6,6	6,1	2,7
Alberta	45,5	3,2	6,1	9,2
Colombie-Britannique	46,0	3,0	5,3	16,3
Yukon	46,9	16,1	4,7	3,0
Territoires du Nord-Ouest	45,2	46,1	4,4	3,3

Tableau 2 : Représentation des groupes désignés au sein de la fonction publique fédérale

	Représentation par année et pourcentage											
	1987	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Femmes	42,4	42,9	43,6	44,5	45,3		46,1	47,0	47,4	48,2	49,5	50,5
Autochtones	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0		2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	2,7
Femmes								2,4	2,7	2,8	2,9	3,2
Hommes								1,6	1,8	1,9	2,0	2,1
Personnes handicapées	2,6	2,7	2,8	3,1	3,0		3,1	2,9	3,2	3,1	3,3	3,9
Femmes								2,7	3,0	2,9	3,1	3,7
Hommes								3,2	3,4	3,3	3,6	4,1
Membres de minorités visibles	2,7	2,9	3,1	3,5	3,6		3,8	3,8	4,1	4,5	4,7	5,1
Femmes								3,7	4,0	4,4	4,5	5,0
Hommes								3,9	4,2	4,6	4,8	5,3

Source :
Rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique du Canada. Les données comprennent les employées et les employés définis aux fins de l'application de l'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1986 et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996, ainsi que les employées et les employés nommés pour une période indéterminée, pour des périodes déterminées de trois mois ou plus et les employées et les employés saisonniers aux termes de la LRTFP 1-1 (*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*). Les pourcentages correspondent à l'effectif total de la fonction publique fédérale, sauf lorsqu'ils sont ventilés selon le sexe où ils correspondent aux pourcentages respectifs de femmes et d'hommes.

Tableau 3 : Employés des groupes désignés dans la fonction publique fédérale selon certaines catégories professionnelles

Année	Femmes			Autochtones		
	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)
1989	14,1	25,0	83,1	0,9	1,6	2,1
1993	17,6	28,3	83,8	1,1	1,4	2,3
1994	18,3	28,9	83,6	1,1	1,3	2,4
1995	19,1	29,5	84,1	1,2	1,4	2,7
1996	21,3	30,2	84,6	1,6	1,4	2,9
1997	23,0	31,2	84,0	1,7	1,5	3,0
1998	25,1	32,2	84,0	1,8	1,6	3,3

Année	Personnes handicapées			Membres d'une minorité visible		
	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)
1989	1,8	2,0	3,4	1,9	7,6	3,1
1993	1,9	1,9	4,0	2,4	8,3	4,0
1994	2,0	1,8	3,8	2,3	8,3	3,8
1995	2,2	1,9	4,2	2,4	8,6	4,3
1996	2,1	1,9	4,3	2,3	9,1	4,7
1997	2,2	2,0	4,5	2,6	9,0	4,7
1998	2,9	2,3	5,1	2,8	10,1	5,3

Nota :
Les répartitions ne sont pas disponibles par sexe pour les Autochtones, les personnes handicapées ou les membres d'une minorité visible.

Source :
Rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique du Canada. Les données comprennent les employées et les employés définis aux fins de l'application de l'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1986 et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996, ainsi que les employées et les employés nommés pour une période indéterminée, pour des périodes déterminées de trois mois ou plus et les employées et les employés saisonniers aux termes de LRTFP 1-1.

Tableau 4 : Embauche de membres des groupes désignés dans la fonction publique fédérale

Année	Femmes (%)	Autochtones (%)	Personnes handicapées (%)	Membres d'une minorité visible (%)
1988-1989	47,8	3,1	2,2	4,0
1992-1993	50,6	3,3	2,4	5,2
1993-1994	62,3	2,0	1,7	2,7
1994-1995	62,2	2,6	1,8	2,9
1996-1997	63,4	3,2	1,7	3,4
1997-1998	59,9	3,0	1,7	3,9

Nota :
Les répartitions ne sont pas disponibles par sexe pour les Autochtones, les personnes handicapées ou les membres d'une minorité visible.

Source :
Rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique du Canada. Les données comprennent les employées et les employés définis aux fins de l'application de l'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1986 et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996, ainsi que les employées et les employés nommés pour une période indéterminée, pour des périodes déterminées de trois mois ou plus et les employées et les employés saisonniers aux termes de la LRTFP 1-1.

Tableau 5 : Promotions de membres des groupes désignés dans la fonction publique fédérale

Année	Femmes (%)	Autochtones (%)	Personnes handicapées (%)	Membres d'une minorité visible (%)
1988-1989	21,8	1,2	1,7	1,2
1992-1993	53,7	2,1	2,4	4,0
1993-1994	62,3	2,0	1,7	2,7
1994-1995	56,1	2,3	2,5	4,1
1996-1997	54,6	2,8	2,5	4,7
1997-1998	52,3	2,6	3,1	5,8

Tableau 6 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre féminine dans la fonction publique fédérale par province

Province	Représentation (%)	Disponibilité (%)
Terre-Neuve	40,8	45,0
Île-du-Prince-Édouard	56,5	46,5
Nouvelle-Écosse	37,0	45,6
Nouveau-Brunswick	48,0	45,6
Québec	50,0	45,0
Région de la capitale nationale	52,4	
Ontario	52,2	46,7
Manitoba	55,5	46,0
Saskatchewan	49,4	45,5
Alberta	48,9	45,5
Colombie-Britannique	47,3	46,1
Total – fonction publique fédérale	50,2	45,9

Tableau 7 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée d'Autochtones dans la fonction publique fédérale par province

Province	Représentation (%)	Disponibilité (%)
Terre-Neuve	3,2	2,3
Île-du-Prince-Édouard	1,4	0,7
Nouvelle-Écosse	1,3	1,0
Nouveau-Brunswick	1,3	1,2
Québec	0,9	0,8
Région de la capitale nationale	1,8	
Ontario	2,1	1,1
Manitoba	5,6	7,6
Saskatchewan	5,7	6,6
Alberta	4,0	3,2
Colombie-Britannique	2,5	3,0
Total – fonction publique fédérale	2,3	2,0

Tableau 8 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée de personnes handicapées dans la fonction publique fédérale par province

Province	Représentation (%)	Disponibilité (%)
Terre-Neuve	2,0	2,0
Île-du-Prince-Édouard	4,7	4,9
Nouvelle-Écosse	3,3	6,9
Nouveau-Brunswick	3,0	5,7
Québec	2,1	2,9
Région de la capitale nationale	3,2	5,5
Ontario	3,2	5,2
Manitoba	3,4	5,3
Saskatchewan	3,0	6,1
Alberta	3,1	6,1
Colombie-Britannique	2,6	5,3
Total – fonction publique fédérale	3,0	4,8

Tableau 9 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée de membres d'une minorité visible dans la fonction publique fédérale par province

Province	Représentation (%)	Disponibilité (%)
Terre-Neuve	0,5	0,7
Île-du-Prince-Édouard	0,9	1,1
Nouvelle-Écosse	3,3	3,0
Nouveau-Brunswick	0,7	1,1
Québec	1,7	5,4
Région de la capitale nationale	4,4	
Ontario	7,0	14,6
Manitoba	2,8	7,1
Saskatchewan	2,0	2,7
Alberta	5,2	9,2
Colombie-Britannique	7,5	16,3
Total – fonction publique fédérale	4,3	10,4

Tableau 10 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée de membres de groupes désignés dans les fonctions publiques de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et dans la fonction publique fédérale

	Groupes désignés			
	Femmes (%)	Autochtones (%)	Personnes handicapées (%)	Membres d'une minorité visible (%)
Colombie-Britannique				
Représentation	53,8	1,7	6,0	5,9
Disponibilité	46,1	3,0	5,3	16,3
Saskatchewan				
Représentation	54,2	6,8	3,3	2,4
Disponibilité	45,5	6,6	6,1	2,7
Manitoba				
Représentation	51,0	6,7	2,9	2,9
Disponibilité	46,0	7,6	5,3	2,7
Nouvelle-Écosse				
Représentation	62,1	0,4	7,1	3,2
Disponibilité	45,6	1,0	6,9	3,0
Fonction publique du gouvernement fédéral				
Représentation	50,5	2,4	3,3	4,7
Disponibilité	45,9	2,0	4,8	10,4

Nota :
La représentation est fondée sur les données de la fonction publique pour 1997 et la disponibilité sur le recensement de 1996, *Rapport annuel* du Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998.
Pour les personnes handicapées, la représentation est fondée sur les données de la fonction publique pour 1997 et la disponibilité est fondée sur le recensement de 1991 et l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités après 1991.
Les membres des minorités visibles de la Nouvelle-Écosse comprennent les « Noirs » et les « autres personnes appartenant à des minorités visibles ».

Sources :
Direction de la recherche, Commission de la fonction publique. *Profil et questions démographiques dans la fonction publique fédérale*. Le 29 mai 1998 (recensement de 1996).
British Colombia: Workforce Profile Executive Summary for Government Wide. As at January 1997 (Colombie-Britannique : résumé du tableau de l'effectif dans l'ensemble du gouvernement. Janvier 1997).
Gouvernement de la Saskatchewan. *Employment Equity Report 1997/1998* (Rapport sur l'équité en matière d'emploi 1997-1998).
Province of Manitoba Employment Equity Program, April 1, 1996 – March 31, 1997 (Programme d'équité en matière d'emploi de la province du Manitoba, du 1er avril 1996 au 31 mars 1997). Indicateurs quantitatifs.
Province of Nova Scotia Highlights of January 1996 Workforce Profile (Faits saillants du tableau de l'effectif de janvier 1996 de la province de la Nouvelle-Écosse).

Tableau 11 : Analyse du questionnaire, section 8

Question	Réponse moyenne	Nombre	Écart type
1. Plus de ressources financières consacrées à l'équité en matière d'emploi	3,61	44	1,37
2. Plus d'années-personnes affectées à l'équité en matière d'emploi	3,60	43	1,35
3. Plus grand engagement de la part des hommes et des femmes politiques	4,23	43	1,17
4. Les employées et les employés ont besoin de plus de temps pour s'adapter aux changements	2,56	43	1,15
5. Les gestionnaires ont besoin de temps pour s'adapter aux changements	2,55	43	1,23
6. Il n'y a pas assez de candidates et de candidats qualifiés dans les groupes désignés	2,13	42	1,23
7. Il est difficile de mettre les politiques en œuvre	2,50	42	1,37
8. Il y a un manque de soutien de l'infrastructure pour la mise en œuvre des politiques	3,64	42	1,39
9. Programmes spéciaux nécessaires pour les groupes désignés	3,51	42	1,31
10. Formation et éducation pour les gestionnaires	3,91	44	1,20
11. Formation et éducation pour tous les travailleurs et les travailleuses	3,79	43	1,15
12. Plus grand soutien des syndicats	3,67	43	1,08
13. Plus grand soutien des sous-ministres	3,90	41	1,16
14. Plus grand soutien des ministres	4,05	42	1,17
15. La restructuration de l'effectif est un recul important pour l'équité en matière d'emploi	3,79	43	1,25
16. Le ressac contre l'équité en matière d'emploi est un recul important	3,45	42	1,33

ANNEXE II : RÉSUMÉ DES STRUCTURES PROVINCIALES D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Province	**Alberta**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. Il n'y a aucune politique.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. Il n'y a aucune loi.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Non. Il n'y a aucune loi sur la parité salariale.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Alberta Union of Public Employees
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Une ou un commissaire de la fonction publique dans le bureau d'administration du personnel serait responsable d'un tel programme, s'il existait.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Commissaire de la fonction publique, Jim Dixon.
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La seule structure gouvernementale est l'Alberta Community Development qui appuie l'élaboration et la création de politiques et de programmes d'équité en matière d'emploi par l'intermédiaire de la Alberta Human Rights and Citizenship Commission, qui Offre des services de consultation et d'éducation pour atteindre ces buts.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Le gouvernement a accepté des soumissions sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale et en a reçu de diverses sources dont le Alberta Union of Public Employees en 1989. On a cessé de considérer une telle politique au cours des années 1990 parce qu'on a l'impression que c'est trop sévère.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Aucune formation.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Le gouvernement ne semble pas croire que les questions relatives à l'équité présentent des difficultés.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Sans objet.

Province	**Colombie-Britannique**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui, elle est en vigueur depuis 1991.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui, la *Public Service Act Directive on Employment Equity*, 1994.
Loi sur la parité salariale en vigueur	La loi est en vigueur depuis 1988.
Parti politique actuellement au pouvoir	Nouveau Parti démocratique
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	British Columbia Government Employees Union (a une politique sur l'équité en matière d'emploi)
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Public Service Employee Relations Commission
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Maureen Nicholls
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Tous les ministères sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action sur l'équité en matière d'emploi et de rédiger des rapports d'étape annuels. Le comité directeur syndical-patronal sur l'équité en matière d'emploi doit rendre compte des progrès au commissaire de la Public Service Employee Relations Commission qui, à son tour, est responsable des résultats auprès du Cabinet. En 1999, le Equal Opportunities Secretariat a été créé pour étendre la politique d'équité en matière d'emploi des ministères à l'ensemble du secteur public, pour les personnes handicapées, les membres d'une minorité visible et les Autochtones. Le Secrétariat coordonne un programme de liaison communautaire avec l'aide d'un comité consultatif. Les groupes désignés ont des associations provinciales actives qui travaillent en étroite collaboration avec les ministères.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Il s'agit du seul programme provincial complet d'équité en matière d'emploi régi par la loi. Trente-quatre personnes sont affectées à plein temps à l'équité en matière d'emploi.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il y a des programmes de formation, qui ne sont pas obligatoires, mais qui sont offerts à l'ensemble des gestionnaires, des employées et des employés.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	On signale que les programmes de formation ont du succès sauf dans le cas de l'équité liée à l'orientation sexuelle. Dans le dernier rapport d'étape sur les plans d'action pour l'équité en matière d'emploi, on a signalé que la politique n'avait pas le succès escompté et que les taux d'embauche des groupes désignés ne se sont pas améliorés. Au nombre des raisons, mentionnons que les ministères n'ont pas établi de plans ou procédé à des vérifications obligatoires d'équité en matière d'emploi, ils n'ont pas fixé d'objectifs et résistent aux mesures correctives.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Oui. La Equity and Diversity Branch de la Public Service Employee Relations Commission aide chaque ministère à les réaliser.

Province	Île-du-Prince-Édouard
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui. Il existe une politique qui préconise l'équité en matière d'emploi.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. La loi sur la parité salariale est en vigueur depuis 1988.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	PEI Government Employees Union
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Commission des droits de la personne
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Patricia Mella, Provincial Treasurer et Minister Responsible for the Public Service Commission
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La Commission des droits de la personne entend les plaintes et applique les dispositions du code des droits de la personne. Elle s'efforce également d'informer les fonctionnaires et le public.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	La Commission des droits de la personne a discuté avec le gouvernement de la possibilité de créer une politique d'équité en matière d'emploi.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Non.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.

Province	**Manitoba**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui. Une politique existe depuis 1983.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Aucune loi.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. Une loi existe depuis 1982, qui a été mise en application en 1982-1985.
Parti politique actuellement au pouvoir	Nouveau Parti démocratique
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Manitoba Government Employees Union qui a une politique d'équité en matière d'emploi.
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Commission de la fonction publique
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Commissaire à la fonction publique, Paul Hart
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Le programme est coordonné par la Commission de la fonction publique et dirigé par le commissaire à la fonction publique. Il y a des coordonnateurs à la Commission qui dirigent les programmes et organisent la formation, mais l'accent est mis sur les ministères qui ont chacun leur propre coordonnateur de l'équité ou, dans certains cas, partagent des coordonnateurs. Les ministères soumettent des rapports.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	On a tenté, sans succès, de créer un comité mixte composé de sous-ministres.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il y a des programmes de formation et de gestion sur l'équité en matière d'emploi pour les femmes et les Autochtones, mais rien de précis pour les membres de minorités visibles ou les personnes handicapées.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Peu de personnes assistent aux cours de formation. Parfois, on a recours à une participation obligatoire afin de résoudre les plaintes. Le commissaire à la fonction publique fait des vérifications, mais il n'y a aucune pénalité ni aucun suivi. Par conséquent, il est difficile d'évaluer ou de garantir le succès.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	La Commission de la fonction publique procède à des vérifications des pratiques et exige des rapports annuels, mais n'effectue aucun examen du rendement.

Province	**Nouveau-Brunswick**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	La politique officielle est de promouvoir l'équité en matière d'emploi sans plan d'action. Il s'agit du Programme d'égalité d'accès à l'emploi. Un document faisant actuellement l'objet de discussions établirait des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour l'équité en matière d'emploi. Le document est une consultation entre la Division des ressources humaines du ministère des Finances et la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. Une loi sur la parité salariale est en vigueur depuis 1989.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	La majorité des employées et des employés du gouvernement font partie du Syndicat canadien de la fonction publique.
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Ministère des Finances
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Norman Betts
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La Direction des services des relations de travail de la Division de la gestion des ressources humaines du ministère des Finances est soi-disant responsable des programmes d'équité en matière d'emploi. La section de l'équité en matière d'emploi de la Direction des services des relations de travail est tenue d'aider les ministères en ce qui concerne leurs stratégies pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs du programme et pour résoudre divers problèmes liés à l'équité.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Il semble y avoir de la confusion sur la différence entre la parité salariale et l'équité en matière d'emploi. La *Loi sur les droits de la personne* du Nouveau-Brunswick est citée comme exemple d'équité en matière d'emploi, mais elle est réactive plutôt que proactive et exige des plaintes pour faire respecter les objectifs de l'équité. Il semble y avoir une certaine frustration à cet égard.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Aucun programme de formation.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Il est difficile de juger du succès parce qu'il n'y a pas un programme complet ou une vérification des objectifs d'équité des ministères.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Non.

Province	**Nouvelle-Écosse**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Une politique existe depuis 1975. Un programme obligatoire d'action positive est entré en vigueur en août 1997. Il s'agit d'un accord intervenu entre le ministère des Ressources humaines de la Nouvelle-Écosse et la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, rédigé en consultation avec le syndicat des employées et des employés du gouvernement. La Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse compte un coordonnateur des relations interraciales et de l'action positive.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Une loi a été adoptée en 1988. La Pay Equity Commission est responsable de l'administration de la *Pay Equity Act*.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Nova Scotia Government Employees Union qui a une politique d'équité en matière d'emploi.
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Ressources humaines
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	John Chataway
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La division des services à la clientèle du ministère des Ressources humaines compte une unité de gestion de la diversité. L'unité emploie un conseiller en diversité et en équité en matière d'emploi.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	La gestion de la diversité est la priorité actuelle, y compris les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. Auparavant, les préoccupations concernant l'équité raciale prédominaient.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il y a des programmes de formation d'une durée de deux jours que doivent suivre les sous-ministres adjoints et le personnel des échelons inférieurs, organisés par le conseiller en gestion de la diversité.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Il a été difficile de juger du succès des programmes de formation parce qu'il y a eu très peu de suivi et aucune coordination entre les responsables de l'élaboration des politiques et les formateurs. Le nouveau programme d'action positive est obligatoire et compte plusieurs phases progressives, mais le niveau de succès est difficile à juger.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Non.

Province	**Ontario**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Il n'existe pas de politique d'équité en matière d'emploi, mais de nombreux ministères intègrent l'équité en matière d'emploi à leur mandat ministériel. La politique officielle est une politique d'égalité des chances.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. La loi a été abrogée.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. La loi sur la parité salariale est en vigueur depuis janvier 1988.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	L'égalité des chances relève du ministère de la Citoyenneté et de la Culture. Ce volet est chapeauté par le Secrétariat du Conseil de gestion, qui décide de la politique.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Chris Hodgson, Secrétariat du Conseil de gestion
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Le Secrétariat du Conseil de gestion est responsable des politiques sur les ressources humaines, y compris le Programme d'égalité des chances, qui est administré par la Direction générale de l'égalité des chances du ministère de la Citoyenneté et de la Culture. La Direction générale a élaboré le Plan d'égalité des chances, auquel l'adhésion est volontaire.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Le programme a profondément changé après l'abrogation de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (adoptée en 1994). Le Plan d'égalité des chances a été élaboré et mis à l'essai en collaboration avec des associations commerciales et professionnelles.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programmes de formation officiels. Par contre, il est possible d'obtenir un guide sur le Plan, intitulé *Des résultats par la diversité : un guide pour les entreprises*, qui est complété par un guide pour les organisateurs d'ateliers.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.

Province	Québec
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Programme d'obligations contractuelles.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. La loi sur la parité salariale est en vigueur depuis novembre 1997 et il existe maintenant une commission de la parité salariale.
Parti politique actuellement au pouvoir	Parti québécois
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	L'équité salariale relève du ministère du Travail.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Matthias Rioux, ministre du Travail
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Une commission de l'équité salariale a récemment été mise sur pied. Le Programme d'obligations contractuelles existe depuis 1987.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Au Québec, l'équité en matière d'emploi est appelée promotion sociale. Le gouvernement encourage les grandes entreprises à respecter leurs obligations contractuelles et leur demande de mettre sur pied des programmes de promotion sociale.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Non.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.

Province	**Saskatchewan**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui. Il existe une politique qui est appuyée à la plupart des échelons.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Non.
Parti politique actuellement au pouvoir	Nouveau Parti démocratique / gouvernement de coalition libéral
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Saskatchewan Governement Employees Union
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Human Rights Commission et Public Service Commission
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Lorne Calvert, Public Service Commission et Services sociaux. La Human Rights Commission rend compte à l'honorable John Nilson, ministre de la Justice.
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La Human Rights Commission et la Public Service Commission sont responsables de la formulation de directives. De plus, la Human Rights Commission contrôle l'application de la politique d'équité en matière d'emploi et participe à la création de programmes.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	L'adhésion au programme est volontaire. La coordination du programme gouvernemental d'équité en matière d'emploi relève de la Direction générale de l'équité en matière d'emploi de la Public Service Commission.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programmes obligatoires.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Selon la Human Rights Commission, le programme a provoqué des changements et des gains limités.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Strictement volontaire.

Province	**Terre-Neuve**
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. Il n'y a pas de politique d'équité en matière d'emploi.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Non.
Parti politique actuellement au pouvoir	Libéral
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Association de la fonction publique de Terre-Neuve
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	La Commission des droits de la personne de Terre-Neuve est responsable des objectifs en matière d'équité. Cependant, l'équité en matière d'emploi ne constitue pas un objectif officiel, même s'il concorde avec l'intention du code des droits de la personne.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Gladys Vivian, présidente de la Commission des droits de la personne
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programme officiel d'équité en matière d'emploi.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programme officiel.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programmes de formation.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.

ANNEXE III : QUESTIONNAIRE DE RECHERCHE

Questionnaire du projet sur les femmes et l'équité en matière d'emploi

1. Veuillez définir les expressions suivantes :

a) Équité en matière d'emploi
b) Droits de la personne
c) Préjugé
d) Discrimination systémique

2. Quels sont, selon vous, les principaux éléments à considérer pour s'assurer qu'un processus d'embauche ou de promotion est équitable?

3. Quelles sont, selon vous, les pratiques les plus courantes qui rendent l'embauche ou la promotion inéquitable?

4. Quels sont, selon vous, les principaux enjeux auxquels chacun des groupes désignés fait face aujourd'hui?

a) Femmes

b) Autochtones

c) Personnes handicapées

d) Minorités visibles

5. Quels sont les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les femmes appartenant à des minorités visibles?

6. Croyez-vous que les homosexuels et les lesbiennes devraient former ou formeront éventuellement un cinquième groupe désigné?

7. Voyez-vous un conflit entre les considérations d'équité et d'ancienneté?

8. Veuillez évaluer chacun des éléments suivants sur une échelle de 1 à 5 (1 n'étant pas important et 5 très important) relativement à l'atteinte de l'équité en matière d'emploi :

	1	2	3	4	5
1. Plus de ressources financières consacrées à l'équité en matière d'emploi					
2. Plus d'années-personnes affectées à l'équité en matière d'emploi					
3. Plus grand engagement de la part des hommes et des femmes politiques					
4. Les employées et les employés ont besoin de plus de temps pour s'adapter au changement					
5. Les gestionnaires ont besoin de temps pour s'adapter au changement					
6. Il n'y a pas assez de candidates et de candidats qualifiés dans les groupes désignés					
7. Il est difficile de mettre les politiques en œuvre					
8. Il y a un manque de soutien de l'infrastructure pour la mise en œuvre des politiques					
9. Programmes spéciaux nécessaires pour les groupes désignés					

10.Formation et éducation pour les gestionnaires					
11.Formation et éducation pour tous les travailleurs et les travailleuses					
12.Plus grand soutien des syndicats					
13.Plus grand soutien des sous-ministres					
14.Plus grand soutien des ministres					
15.La restructuration de l'effectif est un recul important pour l'équité en matière d'emploi					
16.Le ressac contre l'équité en matière d'emploi est un recul important					

9. Veuillez ajouter tout commentaire supplémentaire :

10. Renseignements généraux :

Nom	
Poste	
Poste de la superviseure ou du superviseur direct	
Nom de la superviseure ou du superviseur	

BIBLIOGRAPHIE

Abella, Rosalie Silberman. *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, octobre 1984.

AFPC, Direction de la Recherche. « Demographic Profile and Issues in the Federal Public Service », Ottawa, Alliance de la fonction publique du Canada, 1998.

Agocs, Carol et Catherine Burr. « Employment Equity, Affirmative Action and Managing Diversity: Assessing the Differences », *International Journal of Manpower*, vol. 17, 1996, p. 4-5.

Alberta Labour. *Annual Report*, Edmonton, 1997.

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada et ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs de l'Ontario. *Business Results Through Diversity: A Guidebook*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1997.

Alliance for Employment Equity. « Charter Challenge - The Case for Equity », mise à jour, printemps 1998a.

———. « Charter Challenge Update - 9 December, 1998. Appeal Court's Decision Released 8 December: Court Dismisses Appeal on Government's Repeal of Employment Equity Act (April) », communiqué de presse, le 9 décembre 1998b.

Armstrong, Pat et Hugh Armstrong. *The Double Ghetto: Canadian Women and Their Segregated Work*, troisième édition, Toronto, McClelland and Stewart, 1994.

Assemblée législative de l'Ontario. *Hansard*, le 2 novembre 1995b.

British Columbia, Ministry of Women's Equality. *Women Count: A Statistical Profile of Women in British Columbia*, Victoria, Ministry of Women's Equality, 1993.

British Columbia, Public Service Employee Relations Commission. *Annual Report*, Victoria, 1995.

———. *Annual Report*, Victoria, 1996.

Canada. *Au-delà des apparences : le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, vol. I-IV, 1990a.

Canada, Bureau du premier ministre. *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990b.

Canada, Chambre des Communes. *Une question d'équité : rapport du Comité spécial chargé de l'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi,* M. Alan Redway, président, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992a.

Canada, Président du Conseil du Trésor. *Rapport d'étape sur la représentation des femmes, des personnes handicapées, des Autochtones et des membres des groupes de minorités visibles dans la fonction publique fédérale en date du 31 décembre 1988,* Ottawa, 1988.

———. *Rapport d'étape sur la représentation des femmes, des personnes handicapées, des Autochtones et des membres des groupes de minorités visibles dans la fonction publique fédérale en date du 31 décembre 1990,* Ottawa, s. d.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. *Data Package on Employment Equity Target Groups in the Federal Public Service, as of December 31, 1989*, Ottawa, s. d.

———. *Équité en matière d'emploi : répertoire des activités des ministères concernant les minorités visibles,* Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1992b.

———. *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1992-1993,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994.

———. *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1993-1994,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995.

———. *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1995-1996,* Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1996.

———. *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1996-1997.* Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1997a.

———. *Statistique de l'emploi dans la fonction publique,* Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Centre de distribution, 1997b.

———. *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1997-1998,* Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada. 1998a.

———. *Programme des mesures positives d'équité en emploi : Liste de questions et réponses,* Ottawa, Groupe du Programme des mesures positives, Division de l'équité

en emploi, Direction générale des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998b.

CCDP, Direction générale de l'équité en matière d'emploi. *Équité en matière d'emploi – Vérification de la conformité à la Loi sur l'équité en matière d'emploi : processus de vérification, facteurs d'évaluation et questionnaire de recherche,* Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 1998.

CCFD, Direction de la gestion de la diversité, Direction générale des programmes de dotation. *Étude des systèmes d'emploi : un guide pour la fonction publique fédérale,* Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, 1998.

CCFD, Direction générale de la vérification et de la revue. *Cadre d'évaluation du programme de mesures spéciales d'équité en matière d'emploi dans le gouvernement fédéral du Canada,* Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, novembre 1992.

Chavez, Lydia. *The Color Blind: California's Battle to End Affirmative Action,* California, University of California Press, 1998.

« Collective Agreements with Respect to Central Working Conditions and Employee Benefits and Bargaining Units' Working Conditions and Salaries Between Management Board of Cabinet and Ontario Public Service Employees Union », 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998.

« Collective Bargaining Agreement between the Government of Saskatchewan and Saskatchewan Government Employees' Union », 1er octobre 1994 au 30 septembre 1997.

Commission de la fonction publique du Manitoba. *Guide to Training and Consulting,* Winnipeg, 1997a.

———. *Putting Equity to Work: An Affirmative Action Handbook for Managers,* Winnipeg, 1997b.

Commission ontarienne des droits de la personne. *Rapport annuel,* Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1994.

———. *Rapport annuel,* Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1995.

———. *Rapport annuel,* Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1996.

———. *Rapport annuel,* Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1997.

Common Ground: The News and Views of PEI Women, vol. 14, n° 2, mai 1995.

Duncanson, John. « White Men Dominate Police, Report Says », *The Toronto Star*, 27 janvier 1999, p. C1, 5.

Ferrel et al. v. *Attorney General of Ontario*, répondant à l'appel, Cour d'appel de l'Ontario, 1998, Factum de l'intervenant la Fédération du travail de l'Ontario, numéro de dossier du greffe C27917, le 7 décembre.

Ferrel et al. v. *Attorney General of Ontario*, répondant à l'appel, Cour d'appel de l'Ontario, 1998, Factum des intervenants Women's Legal Education and Action Fund et DisAbled Women's Network Canada, numéro de dossier du greffe C27917.

Frazee, Catherine. *Submission of the Ontario Human Rights Commission to the Office of the Employment Equity Commissioner in Response to « Working Towards Equality: The Discussion Paper on Employment Equity Legislation »*, NP, le 13 février 1992.

Gouvernement de l'Ontario. *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*, Lois de l'Ontario, chapitre 35, le 14 décembre 1993a, p. 611-640.

———. *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi et rétablissant en Ontario les pratiques d'emploi fondées sur le mérite*, Lois de l'Ontario, chapitre 4, 14 décembre 1995a, p. 1499-1503.

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. *Priorities and Concerns of the Women of Newfoundland and Labrador: A Survey by Women's Policy Office*, St. John's, Office of the Queen's Printer, 1997.

Groupe consultatif sur l'équité en emploi pour les femmes. *Au-delà des statistiques : un équilibre entre hommes et femmes*, Ottawa, 1992.

———. *Au-delà des statistiques : Étude de cas portant sur les meilleures pratiques relatives à l'emploi des femmes*, Ottawa, gouvernement du Canada, 1993.

Groupe de consultation pour les minorités visibles au Secrétaire du Conseil du Trésor et au Conseil des Sous-ministres sur l'équité en emploi. *Fausses images : observations des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 1993.

Groupe de consultation sur l'équité d'emploi pour les minorités visibles. *Pour une visibilité sans frontières*, présenté au Secrétaire du Conseil du Trésor et au Comité consultatif des sous-ministres sur l'équité en matière d'emploi, Ottawa, le 27 mars 1992.

Île-du-Prince-Édouard, Ministre responsible de la Situation de la femme. *Women in Prince Edward Island: A Statistical Review*, Charlottetown, 1996.

Jain, Harish. « Affirmative action/employment equity programs in Canada: issues and policies », *Labor Law Journal,* n° 41, 1990, p. 487-492.

Jain, Harish, Barbara M. Pitts et Gloria Desantis (dir.). *Equality for All: National Conference on Racial Equality in the Workplace: Retrospect and Prospect,* Hamilton, McMaster University, 1990.

Lawrence, Charles R. et Mari J. Matsuda. *We Won't Go Back: Making the Case for Affirmative Action*, Houghton Mifflin, 1997.

Leck, Joanne D. et David M. Saunders. « Canada's *Employment Equity Act*: Effects and Employee Selection », *Population Research and Policy Review,* vol. 11, n° 1, 1992a, p. 21-49.

———. « Hiring Women: the Effects of Canada's *Employment Equity Act* », *Analyse de Politiques,* vol. 18, n° 2, 1992b, p. 203-220.

McDermott, Patricia C. « Gender Differences in Negotiating and Implementing Equity Within the Union Movement », article de la International Sociological Association, 1994.

Ministère des Affaires civiques de l'Ontario. « The Employment Equity Consultation Process: A Backgrounder », ministère des Affaires civiques de l'Ontario, décembre 1993b.

———. *A Guide to Bill 79: The Employment Equity Act*, décembre 1993c.

Morgan, Nicole. *Jouer à l'égalité : les femmes et la fonction publique fédérale (1908-1987).* Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1988.

Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Montréal, 1996.

Québec, Conseil du statut de la femme. *L'équité en emploi pour les femmes*, Québec, gouvernement du Québec, 1993.

« Règlement sur l'équité en matière d'emploi ». *Gazette du Canada,* partie II, vol. 130, n°23, p. 2970-3034.

Saskatchewan. *Employment Equity Annual Report*, 1995.

———. *Employment Equity Annual Report,* 1996.

———. *Employment Equity Annual Report,* 1997.

———. *Employment Equity Annual Report, 1998a.*

———. « Road to Equity: Hope for Diversity. An Employment Equity Education and Awareness Program », projet de rapport, 1998b.

Saskatchewan Government Employees Union. *Constitution,* Regina, 1997.

Saskatchewan Human Rights Commission. *The Saskatchewan Human Rights Code and Regulations,* chapitre S-24-1 (entré en vigueur le 7 août 1979) et modifié par les *Statutes of Saskatchewan, 1980-81,* chapitres 41 et 81, 1989-1990, chapitre 23, 1993, chapitres 55 et 6l, 1995.

———. *Renewing the Vision: Human Rights in Saskatchewan*, Saskatoon, Saskatchewan Human Rights Commission, 1996.

Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario. *A Manager's Guide to Equal Opportunity in the Public Sector*, juin 1998.

Urban Alliance on Race Relations et Direction générale de la Condition féminine de l'Ontario. *Employment Equity for Visible Minority Women: A Guide for Employers,* un rapport de changement, Toronto, s. d.

Wilson, Trevor. *Diversity at Work: The Business Case for Equity.* Etobicoke, John Wiley and Sons, 1996.

Sites Web :

Commission de la fonction publique du Canada, rapports de Développement des ressources humaines Canada et rapports au Conseil du Trésor :
http://www.tbs-sct.gc.ca
ou
http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca

Équité en milieu de travail, Développement des ressources humaines Canada :
http://www.chrc.ca/ee

Loi sur l'équité en matière d'emploi (1996) :
http://www.tbs-sct.gc.ca/ee/FR/PUBFR/pubfr.html

Secrétariat du Conseil du Trésor :
http//www.tbs-sct.gc.ca

NOTES DE FIN

[1] Nous désirons remercier Michelle Robidoux pour son aide à la recherche spécialisée et ses services de traduction et pour avoir réalisé, traduit et transcrit les entrevues menées au Québec, de même que Shanti Fernando, qui a réalisé l'entrevue téléphonique.

[2] Il faut remarquer que les territoires du Nord vont au-delà de la portée de l'étude actuelle. Les auteures analysent le profil de l'équité en matière d'emploi dans le nouveau territoire du Nunavut dans un contexte comparatif, dans un autre projet de recherche soutenu par la Fondation canadienne des relations interraciales.

[3] Nous désirons remercier Shanti Fernando pour son aide à la recherche spécialisée dans le cadre de l'élaboration de ces tableaux.

[4] Ils possèdent également la plus importante disponibilité de leurs effectifs avec 46,1 p. 100 dans les Territoires; cependant, par opposition à ce chiffre, seule la moitié de leurs effectifs est représentée.

[5] Ils possèdent également la plus importante disponibilité de leurs effectifs avec 46,1 p. 100 dans les Territoires; cependant, par opposition à ce chiffre, seule la moitié de leurs effectifs est représentée.

[6] Ces rapports sont disponibles sur Internet à : http://www.tbs-sct.gc.ca ou http://labour-travail.hrdc-drdc.gc.ca.

[7] Pour avoir un aperçu détaillé de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1996), voir : http://www.tbs-sct.gc.ca/ee.ENG/Pu…publications/Pub_over_act.html#act

[8] Audrey Kobayashi a participé à cette conférence comme conférencière invitée.

[9] Les éléments principaux de cette chronologie se trouvent dans Ontario 1993a.

[10] Ces bureaux étaient ceux de : Commission de l'équité salariale; Direction générale de la condition féminine de l'Ontario; Secrétariat ontarien à l'antiracisme; Stratégies multiculturelles et des relations raciales (ministère des Affaires civiques); Subventions aux milieux de travail multiculturels (ministère des Affaires civiques); Office des affaires des personnes handicapées; Programme d'emploi pour les personnes handicapées; Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario; Développement et aide autochtones (ministère du Développement du Nord et des Mines); Fonction publique de l'Ontario : Initiatives d'équité en matière d'emploi; Fonction publique de l'Ontario (ministère du Travail, Programmes d'équité); Services policiers – Équité en matière d'emploi (ministère du Solliciteur général); Programme municipal d'équité en matière d'emploi (ministère des Affaires municipales); Commission ontarienne des droits de la personne. Les budgets combinés de ces bureaux sont évalués à plus de 90,6 millions de dollars. Voir Frazee 1992.

[11] Des adjoints administratifs, des cadres supérieurs du gouvernement et des défenseurs de l'équité en matière d'emploi, frustrés maintenant par la politique, ont rapporté à maintes reprises aux auteures que « ce gouvernement ne permet pas l'équité en matière d'emploi » ou que « l'équité en matière d'emploi n'est pas quelque chose dont nous

pouvons discuter » ou que « la question de l'équité en matière d'emploi ne s'applique pas dans cette province ».

[12] Voir *Ferrel et al.* c. *Attorney General of Ontario*, 6-7 avril 1998. Nous voulons reconnaître la remise importante de renseignements concernant cette section mis à la disposition des auteures par la Alliance for Employment Equity in Ontario (122, rue St. Patrick, bureau 210, Toronto (Ontario) M5T 2X8; allforee@web.net).

[13] Pour une discussion détaillée et fondamentale de l'équité en matière d'emploi et la *Charte*, voir Abella 1984, 11-16.

[14] *Ferrel et al.* c. *Attorney General of Ontario,* Répondant en appel; mémoire de la Fédération du travail de l'Ontario, intervenant, dossier du tribunal n° C27917.

[15] *Ferrel et al.* c. *Attorney General of Ontario*, Répondant en appel; mémoire des intervenants : Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes et Réseau des femmes handicapées du Canada, dossier du tribunal n° C27917.

[16] Voir à l'annexe III un questionnaire échantillon et à l'annexe II le tableau 11 pour trouver des réponses quantitatives à la question 8.

[17] Les auteures ont tenté d'analyser les réponses par province. Bien qu'elles aient relevé des différences importantes, la taille de l'échantillon est trop limitée pour permettre des résultats fiables. Cette analyse n'a donc pas été incluse dans le présent rapport.

[18] La documentation sur ce phénomène est très vaste. Voir par exemple, Armstrong et Armstrong, 1994.

[19] Voir par exemple, « Collective Agreements with respect to Central Working Conditions and Employee Benefits and Bargaining Units' Working Conditions and Salaries Between Management Board of Cabinet and Ontario Public Service Employees Union » (du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998) et « Collective Bargaining Agreement between the Government of Saskatchewan and Saskatchewan Government Employees' Union » (du 1er octobre 1994 au 30 septembre 1997). On fait aussi référence ici au British Columbia Government Employees Union, au Manitoba Government Employees Union et au Nova Scotia Government Employees Union.

INTÉGRATION DE LA DIVERSITÉ DANS LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE POLITIQUES, AINSI QUE DANS L'ÉLABORATION ET L'ANALYSE DES POLITIQUES *

- **Intégration de la diversité dans la recherche en matière de politiques dans le contexte d'une fédération qui se mondialise et se décentralise**
  Jill Vickers et L. Pauline Rankin

- **Intoxicants et grossesse : La places des femmes enceintes ou en âge de concevoir dans les politiques et le processus d'élaboration de celles-ci**
  Marilyn Callahan, Barbara Field, Suzanne Jackson, Audrey Lundquist et Deborah Rutman

- **Qui prend pays... l'impact du parrainage sur les droits à l'égalité des femmes immigrantes francophones en Ontario**
  Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario, Andrée Côté, Marie-Louise Côté, Michèle Kirisit
  En collaboration avec les membres de l'équipe de la recherche : Malika Benson, Laola Demirdache, Marlyse Dumel, Geneviève Guindon et Marguerite Mbonimpa

- **Des femmes indiennes, métisses et inuites d'Amérique du Nord discutent de culture, d'éducation et de travail**
  Carolyn Kenny, Haike Muller et Colleen Purdon

- **Les besoins et les obstacles liés à la santé des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick**
  Kinap'iskw Consulting
  Philippa Pictou, Patricia Doyle-Bedwell et Terri Sabattis

- **La politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale**
  Abigail Bakan et Audrey Kobayashi

* Certains de ces documents sont encore en voie d'elaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs.